

# Jurnalul Oficial

## al Uniunii Europene

C 11



Ediția în limba română

Comunicări și informări

Anul 56

15 ianuarie 2013

<u>Număr de referință</u>	Cuprins	Pagina
	I Rezoluții, recomandări și avize	
	REZOLUȚII	
	<b>Comitetul Economic și Social European</b>	
	<b>A 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012</b>	
2013/C 11/01	Rezoluția Comitetului Economic și Social European pe tema „Mai multă Europă” adresată Consiliului European din 22 și 23 noiembrie 2012 .....	1
	AVIZE	
	<b>Comitetul Economic și Social European</b>	
	<b>A 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012</b>	
2013/C 11/02	Avizul Comitetului Economic și Social European privind participarea asociațiilor de consumatori la crearea și funcționarea pieței unice (aviz din proprie inițiativă) .....	3
2013/C 11/03	Avizul Comitetului Economic și Social European privind unele principii, proceduri și acțiuni de punere în aplicare a articolului 11 alineatele (1) și (2) din Tratatul de la Lisabona (aviz din proprie inițiativă) .....	8

RO

Preț:  
4 EUR

(continuare în pagina următoare)

<u>Număr de referință</u>	Cuprins ( <i>continuare</i> )	Pagina
2013/C 11/04	Avizul Comitetului Economic și Social European privind implicarea și participarea persoanelor în vârstă în societate (aviz din proprie inițiativă) .....	16
2013/C 11/05	Avizul Comitetului Economic și Social European privind responsabilizarea în societate și integrarea cetățenilor romi în Europa (aviz suplimentar) .....	21

### III Acte pregătitoare

#### COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

##### **A 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012**

2013/C 11/06	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, în ceea ce privește tratamentul aplicat cupoanelor valorice COM(2012) 206 <i>final</i> – 2012/0102 (CNS) .....	27
2013/C 11/07	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește un mecanism de reacție rapidă împotriva fraudelor în materie de TVA COM(2012) 428 <i>final</i> – 2012/0205 (CNS) .....	31
2013/C 11/08	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană) în ceea ce privește interacțiunea sa cu Regulamentul (UE) nr. .../... al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit COM(2012) 512 <i>final</i> – 2012/0244 (COD) și Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: Foaie de parcurs către o uniune bancară COM(2012) 510 <i>final</i> .....	34
2013/C 11/09	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea verde „Sistemul bancar paralel” COM(2012) 102 <i>final</i> .....	39
2013/C 11/10	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – O strategie pentru achizițiile publice electronice COM(2012) 179 <i>final</i> .....	44
2013/C 11/11	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Modernizarea ajutoarelor de stat în UE COM(2012) 209 <i>final</i> .....	49
2013/C 11/12	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O agendă a consumatorului european – stimularea încrederii și a creșterii economice” COM(2012) 225 <i>final</i> ....	54



## I

(Rezoluții, recomandări și avize)

## REZOLUȚII

## COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

## A 484-A SESIUNE PLENARĂ DIN 14 ȘI 15 NOIEMBRIE 2012

**Rezoluția Comitetului Economic și Social European pe tema „Mai multă Europă” adresată Consiliului European din 22 și 23 noiembrie 2012**

(2013/C 11/01)

Cu ocazia sesiunii sale plenare din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 15 noiembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezenta rezoluție cu 187 voturi pentru, 28 de voturi împotriva și 28 de abțineri.

CESE consideră că, în contextul crizelor actuale, UE trebuie să restabilească **încrederea într-un model de creștere** dinamică și în **legitimitatea procesului său decizional**. Trebuie să construim o Europă **puternică, durabilă, socială și competitivă**.

Ca atare, CESE lansează un apel pentru:

- **„mai multă Europă”**, o Europă ale cărei părți componente să se consolideze reciproc, mai solidă decât elementele ei constitutive puse laolaltă. UE nu trebuie să mai fie percepută ca vestitorul întunecat al austerității, regresiei sociale și sărăciei. Uniunea monetară trebuie să fie urmată acum de o uniune politică, cu o politică de promovare a coerenței între măsurile economice, financiare, din domeniul ocupării forței de muncă și cele sociale, în beneficiul cetățenilor. **Bugetul UE** ar trebui conceput astfel încât să se creeze stimulente adecvate pentru competitivitate, creștere economică și **noi locuri de muncă**. Bugetul UE trebuie consolidat și susținut prin mecanisme din resurse proprii, o politică de coeziune unică în care să fie implicată activ societatea civilă și o intervenție mai mare a Băncii Europene de Investiții. Prin urmare, CESE face un apel către șefii de state și de guverne să ajungă la un rezultat pe măsura acestor obiective, cu ocazia Consiliului European din 22 și 23 noiembrie;
- **implicarea societății civile** în procesul de elaborare a politicilor și de luare a deciziilor de la nivelul UE. Această implicare constituie un instrument esențial nu numai pentru consolidarea legitimității democratice a instituțiilor europene și a acțiunii UE, ci și pentru încurajarea unei înțelegeri cât mai larg împărtășite a rolului Europei și a direcției pe care o urmează aceasta, precum și pentru restabilirea încrederii în proiectul european, asigurând parti-

ciparea deplină a cetățenilor europeni la construirea Europei. În acest scop, este necesară punerea în aplicare cât mai rapidă a dispozițiilor articolului 11, referitor la pilonul democrației participative, din Tratatul UE;

- prevederea în programele naționale de reformă a unor investiții durabile în competențe, infrastructură, economia socială, servicii și produse, care ar trebui realizate sub forma unui **pact pentru investiții sociale** și ar trebui însoțite de un **pachet european de măsuri de stimulare** axat pe crearea efectivă de locuri de muncă și coordonat cu planurile naționale de dezvoltare. Numai în acest fel, Strategia Europa 2020 va fi încununată de succes. **Investițiile într-o producție industrială și de energie adaptată nevoilor climatice**, pe lângă crearea unei economii ecologice, vor contribui la rândul lor la rezolvarea problemelor pe termen lung pe care le ridică schimbările climatice și la asigurarea unei dezvoltări durabile
- promovarea în cadrul zonei euro a unor acțiuni comune pentru stabilizarea datoriei și susținerea redresării în întreaga UE. BCE ar trebui încurajată să își pună în aplicare programul de cumpărare de obligațiuni anunțat de președintele ei, prin care se urmărește stabilizarea costurilor creditării în zona euro. Realizarea acestui program trebuie să aibă loc cu respectarea mandatului cu care a fost investită BCE. BEI ar trebui sprijinită la rândul ei în emiterea de obligațiuni pentru finanțarea proiectelor în vederea stimulării creșterii. CESE salută decizia adoptată de 11 state membre

de introducere a unei taxe pe tranzacțiile financiare. În acest context, CESE solicită UE să își intensifice eforturile de promovare a transparenței și de combatere a economiei subterane, a fraudei, a evaziunii fiscale și a corupției, atât în interiorul UE, cât și în afara ei. Activitatea din zona euro ar trebui să rămână deschisă statelor membre care doresc să adere la uniunea monetară;

— **o uniune fiscală, o uniune bancară și o uniune financiară**, care constituie pilonii de susținere necesari ai **uniunii economice și monetare**. Pentru punerea în aplicare a acestor măsuri este nevoie de **dialog social** și de consultarea **societății civile organizate**;

— sprijinirea IMM-urilor pentru a reveni pe făgașul creșterii, prin adoptarea *Small Business Act for Europe* (SBA) ca linie de conduită. Trebuie exploatat pe deplin potențialul pieței unice prin liberalizarea **serviciilor** și prin consolidarea rolului **economiei sociale**, prin înlăturarea sarcinilor administrative inutile și prin promovarea accesului la informații și la noile tehnologii digitale, la finanțare, la credite, la piețele de capital, locuri de muncă și tehnologie și la instrumentele financiare și garanțiile UE pentru împrumuturile acordate IMM-urilor și antreprenoriatului;

— **consolidarea protecției și a drepturilor consumatorilor și lucrătorilor**, în special ale celor mai defavorizați, care se confruntă din ce în ce mai mult cu situații de supraîncălzire, de precaritate, precum și de sărăcie extremă și de excludere;

— realizarea unei reale piețe a forței de muncă, care să permită utilizarea competențelor acolo unde este nevoie de ele. **Realizarea unei piețe unice a forței de muncă** trebuie să fie parte integrantă a punerii în aplicare a Strategiei Europa 2020;

— **o șansă tineretului nostru**. CESE va îndemna în continuare UE să promoveze o Europă a cercetării științifice și a inovării, să investească mai mult în sistemele europene de educație și să mențină nivelurile necesare pentru finanțarea

și consolidarea programelor de mobilitate a tinerilor, cum este, de exemplu, programul Erasmus. CESE adresează un apel Comisiei să își retragă propunerea de buget al UE dacă statele membre, care vorbesc mereu despre investiții și creștere, nu vor susține un buget european și un cadru financiar multianual favorabil investițiilor de viitor. Sunt necesare măsuri de sprijinire a IMM-urilor în vederea angajării tinerilor fără loc de muncă și care poate nu dispun de experiență;

— **îmbunătățirea competitivității economiei europene** prin inovații și prin finanțarea constantă a cercetării și dezvoltării, precum și printr-o politică de formare și de sprijin specifică pentru managerii și angajații IMM-urilor și microîntreprinderilor, printr-o politică de sprijinire a investițiilor, prin facilitarea accesului la piețe și prin reducerea constrângerilor administrative. Acest demers va facilita totodată revirimentul industriei europene, care constituie un sector important pentru creșterea economică și crearea de locuri de muncă;

— un mediu legislativ propice pentru UE, care să nu implice costuri nejustificate din punct de vedere administrativ și al asigurării conformității. Legislația economică trebuie să fie clară, echitabilă și proporțională. Acest lucru este important pentru fiecare întreprindere în parte și, în special, pentru IMM-uri;

— eforturi susținute pentru ca UE să fie privită **ca un partener activ și global**. În acest sens, tot atât de important este ca **politica comercială internațională** a UE să promoveze valorile europene în vederea sprijinirii **dezvoltării durabile** și a participării societății civile, între altele prin **crearea unor organisme ale societății civile care să monitorizeze punerea în aplicare a acordurilor comerciale**;

— **asigurarea echilibrului de gen**, prin aplicarea legislației din domeniul egalității de gen și a principiului egalității de șanse. Încă persistă o diferență de 17 % între bărbați și femei în ceea ce privește salarizarea pentru aceeași muncă, pe lângă faptul că femeile și tinerii sunt categoriile cele mai afectate de criză.

Bruxelles, 15 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

## AVIZE

## COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

## A 484-A SESIUNE PLENARĂ DIN 14 ȘI 15 NOIEMBRIE 2012

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind participarea asociațiilor de consumatori la crearea și funcționarea pieței unice (aviz din proprie inițiativă)**

(2013/C 11/02)

Raportor: **dl Bernardo Hernández BATALLER**

La 19 ianuarie 2012, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă privind

*Participarea asociațiilor de consumatori la crearea și funcționarea pieței unice*

(aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 30 august 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 141 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 5 abțineri.

**1. Concluzii și recomandări**

1.1 În contextul actual, în care va fi greu să se ajungă la nivelurile de creștere înregistrate în trecut, este esențială situarea consumatorului în centrul politicilor economice și financiare ale Uniunii, în concordanță cu Comunicarea Comisiei „Europa 2020 – O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii”. Asociațiile de consumatori independente și solide au un rol extrem de important în cadrul pieții, trebuind să dispună de resursele umane, materiale și tehnice necesare în vederea îndeplinirii misiunii lor, și anume, ocrotirea drepturilor și intereselor consumatorilor.

1.2 Dreptul consumatorilor de a se organiza în vederea salvagărdării propriilor interese este recunoscut în legislația primară, în articolul 169 din TFUE, care consacră din punct de vedere juridic și la nivel european faptul că organizațiile de consumatori joacă un rol indispensabil, ca garanți ai încrederii și ai dezvoltării pieței unice europene.

1.3 Fără a aduce atingere aplicării principiului subsidiarității, CESE solicită Comisiei să ia inițiativa pentru stabilirea unor drepturi minime comune pentru asociațiile de consumatori, în special dreptul de a fi consultate și de a fi ascultate pe cale reprezentativă, definirea legală și/sau administrativă a drepturilor și intereselor consumatorilor prin intermediul audierii și consultării prealabile în legătură cu măsurile care le pot afecta drepturile și interesele ocrotite de lege, atât la nivel

național, cât și la nivel comunitar, precum și dreptul de a participa la reglementarea serviciilor de interes economic general.

1.4 Faptul că prestatorii de servicii de interes economic general au în comun aceeași bază de consumatori ai acestor servicii, printre care se numără mulți consumatori vulnerabili, necesită o abordare adaptată specificităților fiecărei piețe (gaz, apă, electricitate etc.), fără a pierde din vedere viziunea integrată asupra tuturor acestor servicii, având în vedere efectele pe care le-ar putea avea, în ansamblul lor, asupra calității vieții și bugetelor gospodăriilor; în ceea ce privește aceste două ultime aspecte, asociațiile de consumatori sunt în mod special calificate pentru a interveni. Pentru serviciile defectuoase, va trebui să se creeze un sistem similar celui instituit pentru produse (RAPEX), astfel încât asociațiile de consumatori, prin intermediul rețelelor lor, să poată atrage atenția consumatorilor cu privire la existența acestor servicii.

1.5 Există un enorm decalaj în ce privește accesul la informații și la cunoștințe de specialitate cu privire la modul în care funcționează piețele serviciilor de interes economic general, la aspecte cum ar fi modalitatea de stabilire a prețurilor, valorile și elementele care permit accesul la rețele și modul în care acestea se repercutează asupra consumatorilor; într-adevăr, reglementarea în materie este foarte tehnică și complexă, dar prezintă un interes incontestabil pentru consumatori și asociațiile care-i reprezintă.

1.6 În general, consumatorii se confruntă cu mai multe dificultăți la compararea serviciilor, decât a produselor. Acest lucru devine și mai complex în cazul serviciilor de interes economic general. Pentru acestea din urmă, clauzele contractuale sunt foarte variate, cum ar fi metodologia de stabilire a tarifelor și, în plus, integrarea unor elemente adiționale serviciului în sine trebuie să fie explicată corespunzător de către organismele de reglementare, discutată cu asociațiile care reprezintă interesele consumatorilor și înțeleasă de acestea din urmă.

1.7 Comitetul consideră că Comisia ar trebuie să îndemne statele membre și autoritățile de reglementare naționale să promoveze transparența, informarea și luarea de decizii încurajând discutarea intereselor care se află în joc – oferta/cererea (sectoarele economice reglementate și consumatorii) – și sprijinind discriminarea pozitivă a asociațiilor care reprezintă interesele consumatorilor, pentru ca acestea să participe în condiții de egalitate împreună cu actorii economici la forumurile de discuție și la organele consultative ale autorității de reglementare, în vederea garantării consolidării asociațiilor de consumatori și, în acest mod, a consumatorului însuși.

## 2. Introducere

2.1 CESE, în calitatea sa de organism european purtător de cuvânt al organizațiilor societății civile, dorește ca, prin acest aviz din proprie inițiativă, să scoată în evidență necesitatea de a adopta o perspectivă umanistă asupra pieței interne și de a apăra democrația economică<sup>(1)</sup>, cu toate implicațiile aferente, mai ales în ce privește consultarea, participarea și transparența procesului de luare a deciziilor în ce privește reglementarea serviciilor de interes general, accesul la informații și participarea, consultarea și reprezentarea consumatorilor în activitatea de reglementare a serviciilor de interes economic general, inclusiv a serviciilor financiare.

2.2 În concordanță cu Comunicarea Comisiei „Europa 2020 – O strategie pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii”, care vizează plasarea consumatorului în centrul pieței unice, pentru a-și putea exercita pe deplin drepturile, consumatorii trebuie să aibă încredere că asociațiile lor naționale și europene vor fi în măsură să îi protejeze și să dispună de mijloacele, cunoștințele și instrumentele necesare pentru a le lua apărarea. Finalitatea ultimă a normelor care urmăresc să asigure o concurență nenedaturată pe piața internă este sporirea bunăstării consumatorului<sup>(2)</sup>.

2.3 CESE constată că, în contextul actual, este esențială plasarea consumului în centrul politicilor UE și al edificării pieței unice, drept care este vital ca asociațiile de consumatori să fie independente și puternice. Comitetul a observat deja că menținerea echilibrului economic necesită ca aceste asociații să fie în măsură să-și joace nestingherit rolul de contragreutate pe

pieță și recomandă Comisiei să sporească considerabil finanțarea, în special pentru ca asociațiile să poată dispune de mijloacele specializate necesare<sup>(3)</sup>.

2.4 CESE subliniază diversitatea statelor membre și recunoaște că aceasta se reflectă și în modul în care este reglementat rolul organizațiilor de consumatori, în forma lor de organizare, în mijloacele, în nivelul cunoștințelor pe care le dețin, în gradul lor de specializare sau în reprezentativitatea pe care trebuie să o asigure. Deși există organizații cu caracter european (de exemplu, BEUC sau ANEC), având în vedere importanța pe care organizațiile naționale o au pentru consumatori și pentru piața unică, CESE consideră că este esențial ca problemele acestora să fie tratate la nivelul Uniunii.

CESE consideră totodată că trebuie promovată cooperarea între organizațiile reprezentative profesionale sau ale consumatorilor ca formă preferată de dialog, utilă în găsirea unor soluții mai echilibrate pentru dezvoltarea pieței, și sprijină forumurile naționale sau europene care urmăresc acest obiectiv.

## 3. Consumatori europeni - organizații reprezentative naționale

3.1 Instituțiile europene au recunoscut în repetate rânduri importanța încrederii consumatorilor pentru realizarea pieței unice. De la adoptarea, în 1975, a primului program<sup>(4)</sup> menit să pună în aplicare o politică de protecție a consumatorilor, în care statele membre și-au reafirmat voința de a-și intensifica eforturile în favoarea consumatorilor, se recunoaște în mod expres dreptul acestora de a fi reprezentați și de a fi ascultați. Programele ulterioare au confirmat aceste obiective și drepturi până la adoptarea „planurilor strategice de protecție a consumatorilor”, care prevăd o participare adecvată a asociațiilor de consumatori la politicile UE, atât în ce privește conținutul, cât și procedurile.

3.2 Aceste programe și planuri prevedeau că consumatorii și reprezentanții acestora trebuie să dispună de capacitatea și de resursele necesare, care să le permită să-și protejeze interesele, în aceleași condiții ca și celelalte părți interesate de pe piață; acest lucru presupune revizuirea mecanismelor de participare a asociațiilor la elaborarea politicilor UE.

3.3 Cu toate acestea, în planul strategic actual<sup>(5)</sup>, consolidarea asociațiilor de consumatori la nivel european, nu mai apare ca obiectiv principal al politicii în domeniul protecției consumatorilor, punându-se accentul în schimb pe consolidarea mișcării consumatorilor în cadrul statelor membre. Din nefericire, până în prezent, nu a fost niciodată evaluată la nivel european măsura în care au fost atinse obiectivele acestor planuri în ce privește participarea consumatorilor.

(1) JO C 175, 28.7.2009, p. 20.

(2) Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță (camera a cincea) din data de 7 iunie 2006, Culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției 2006, p. II-01601.

(3) JO C 181 din 21.6.2012, p. 89.

(4) Primul program preliminar al Comunității pentru o politică de protecție și informare a consumatorilor, adoptat de Consiliu la 14.4.1975.

(5) COM(2007) 99 final.

3.4 În ultimii ani, Comisia, Consiliul și Parlamentul European au mizat pe o strategie de creștere a autonomiei consumatorilor la nivel individual, sperând ca, în acest fel, să suscite încrederea dorită în piața internă. Pentru a concretiza această strategie, pe de o parte, s-a revizuit acquis-ul în materie de protecție a consumatorilor, la care s-a asociat o armonizare maximă în domeniul specifice ale politicii în domeniul protecției consumatorilor, și, pe de altă parte, s-a dezvoltat la maximum teoria consumatorului mediu <sup>(6)</sup>, și anume „individul informat normal și suficient de atent și avizat” <sup>(7)</sup>; așadar, legalitatea se construiește pe o bază eronată, și anume existența unui consumator ideal, informat și conștient, a cărui existență statisticele nu o demonstrează.

3.5 Datele disponibile demonstrează că mulți consumatori sunt departe de a juca rolul activ, informat și ferm pe care l-ar necesita o piață competitivă și inovatoare. De fapt, majoritatea consumatorilor europeni nu se simt încrezători, în cunoștință de cauză și protejați <sup>(8)</sup>.

3.6 În mod paralel, în ce privește consumatorii considerați în mod colectiv, abordarea europeană a fost foarte limitată. Acțiunile concrete ale UE în ce privește asociațiile reprezentative ale consumatorilor sunt rare, motiv pentru care CESE îndeamnă Comisia să prezinte o propunere concretă privind acțiunea colectivă, instrument de o importanță covârșitoare pentru ocrotirea intereselor consumatorilor, atât la nivel național, cât și european.

3.7 Dreptul consumatorilor de a se organiza în vederea salvagădării propriilor interese este consacrat în articolul 169 din TFUE, motiv pentru care este esențială recunoașterea, la nivel european, a faptului că organizațiile de consumatori joacă un rol unic și indispensabil, ca garanți ai încrederii și ai dezvoltării pieței unice europene. Acest lucru justifică consacarea anumitor drepturi și principii fundamentale comune, fără a aduce atingere autonomiei de care se bucură statele membre în ce privește definirea politicilor naționale.

3.8 În ianuarie 2011, ECCG (Grupul consultativ european al consumatorilor) a enumerat, printre principalele motive pentru care este necesară existența unor asociații de consumatori puternice, următoarele:

- a) numărul de decizii europene care au un impact asupra consumatorilor la nivel național;
- b) faptul că asociațiile de consumatori sunt tot mai mult consultate de instituțiile europene;
- c) dreptul consumatorilor de a fi consultați în momentul elaborării politicilor care îi afectează;

<sup>(6)</sup> Foarte criticată de CESE în avizele sale.

<sup>(7)</sup> Cauza CJUE C-220/98, din 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics împotriva Lancaster Group, și Cauza C-210/96, din 16.6.1998, Gut Springenheide e Tusky.

<sup>(8)</sup> *Consumer Empowerment in the EU* („Creșterea autonomiei consumatorilor în Uniunea Europeană”), SEC(2011) 469 final.

d) existența unor dezechilibre în materie de resurse financiare între reprezentanții organizațiilor profesionale și reprezentanții consumatorilor în procesul decizional, ceea ce determină o participare mai mare sau mai mică a acestora, și influența asociațiilor înseși <sup>(9)</sup>.

CESE s-a pronunțat deja cu privire la cerințele pe care ar trebui să le respecte organizațiile de consumatori, reiterându-și în acest context afirmațiile <sup>(10)</sup>.

3.9 În absența unor asociații de consumatori puternice și independente de puterea politică și economică, care să contribuie activ la o piață liberă și competitivă, să solicite transparența informațiilor și să acționeze în favoarea protejării intereselor individuale și colective ale consumatorilor, este mult mai greu de obținut încrederea consumatorilor europeni.

#### 4. Dreptul de a fi consultat și dreptul la participare la organismele de reglementare a serviciilor de interes economic general

4.1 Organizațiile de consumatori sunt aliați esențiali pentru recâștigarea încrederii consumatorilor și pentru edificarea pieței interne; de aceea, CESE solicită Comisiei să ia inițiativa de a stabili o serie de drepturi minime comune pentru organizațiile de consumatori, în special dreptul de a fi consultate și de a fi ascultate pe cale reprezentativă, definirea legală și/sau administrativă a drepturilor și intereselor consumatorilor sub aspectul consultării prealabile a acestora în legătură cu măsurile care le pot afecta drepturile și interesele ocrotite de lege, atât la nivel național, cât și la nivel european, precum și dreptul de a participa la reglementarea serviciilor de interes economic general.

4.2 Întrucât în cadrul acestui aviz nu este posibilă dezbaterrea tuturor aspectelor legate de garanțiile de care trebuie să dispună asociațiile de consumatori, Comitetul dorește să sublinieze următoarele:

- a) **dreptul de a fi consultate și ascultate** pe cale reprezentativă, în legătură cu definirea legală și/sau administrativă a drepturilor și intereselor consumatorilor, prin audieri și consultări prealabile privind măsurile care afectează drepturi sau interese ocrotite de lege, fie la nivel național, fie la nivelul Uniunii;
- b) dreptul de a **participa la reglementările sectoriale**, în special în domeniul **serviciilor de interes general**, esențiale pentru viața în societate, în legătură cu care consumatorii nu au de fapt opțiunea de a nu le avea.

<sup>(9)</sup> Raportul ECCG privind monitorizarea indicatorilor referitori la mișcarea consumatorilor (*ECCG Report on monitoring indicators of the consumer movement*).

<sup>(10)</sup> A se vedea punctul 3. 5 din avizul CESE: personalitatea juridică, absența scopului lucrativ, apărarea și reprezentarea intereselor consumatorilor trebuie să fie scopul principal prevăzut în statut, un mod de funcționare internă democratică, autonomia financiară, independența față de puterea politică (JO C 221 din 8.9.2005, p. 153).

4.3 CESE reamintește că Protocolul 26 din Tratatul de la Lisabona, referitor la serviciile de interes general și articolul 36 din Carta Drepturilor Fundamentale subliniază importanța serviciilor de interes general pentru UE, ceea ce determină principiile care orientează abordarea acestora. Reamintește, de asemenea, că furnizarea serviciilor de interes economic general nu poate fi asigurată de piață (sau nu putea fi asigurată decât în condiții diferite în materie de calitate, siguranță și accesibilitate, egalitate de tratament și acces universal), fără o intervenție publică. Obligația de serviciu public este impusă furnizorului prin atribuirea unui mandat și pe baza unui criteriu de interes general menit să asigure că serviciul este furnizat în condiții care îi permit să își îndeplinească misiunea <sup>(11)</sup>.

4.4 În mod tradițional, multe dintre serviciile de interes economic general, cum ar fi electricitatea, gazul, apa sau comunicațiile erau furnizate de stat, care dispunea de rețele de aprovizionare. Dezbateră acestor chestiuni era adesea abordată în termeni de risc (sănătate, securitate, mediu), de politici strategice în domeniul resurselor naturale naționale sau de procese de liberalizare a piețelor, cum este cazul sectorului energiei.

4.5 Din punctul de vedere al consumatorului, principalele probleme sunt legate de garanțiile de securitate a aprovizionării și de accesul în sine, prețul fiind factorul hotărâtor și practic singurul în alegerea consumatorului.

În condițiile în care consumatorilor le este mai greu să compare serviciile decât produsele, această sarcină devine cu atât mai dificilă atunci când este vorba de termeni contractuali, care în general nu sunt bine explicați, cum ar fi metodologia de stabilire a tarifelor și a prețurilor, care este vastă și include, pe lângă serviciul în sine, multe alte componente. În plus, această metodologie nu este dezbătută și nici cunoscută de organizațiile reprezentative ale intereselor consumatorilor.

Pentru serviciile defectuoase, va trebui să se creeze un sistem similar celui instituit pentru produse (RAPEX), astfel încât asociațiile de consumatori, prin intermediul rețelelor lor, să poată atrage atenția consumatorilor cu privire la existența acestor servicii.

4.6 Observatorul pieței energiei defalcă prețul energiei în trei mari componente: pe de o parte, energia, transportul și distribuția (rețele), alte impozite, pe de altă parte și, în sfârșit, TVA-ul, și compară situația din statele membre. În ciuda faptului că nu identifică (deși ar trebui să o facă) elementele specifice care alcătuiesc, în fiecare stat membru, componenta denumită „alte impozite”, acest tip de defalcare a prețului este posibil și pentru alte servicii de interes economic general (apă, comunicații), motiv pentru care ar reprezenta o informație utilă dacă s-ar aplica și altor sectoare.

4.7 Comisia Europeană a realizat studii detaliate privind prețul anumitor servicii de interes economic general și a scos

în evidență datele care provin de la Observatorul pieței energiei, concluzionând printre altele că:

- a) majoritatea statelor membre continuă să reglementeze prețurile pentru ansamblul gospodăriilor și al practicilor industriale; complexitatea conturilor asociate pentru electricitate îngreunează intrarea de noi concurenți și prestatori care impun schimbarea furnizorilor de către consumatori;
- b) tarifele pot reprezenta o sursă considerabilă de venituri, a căror valoare este în creștere și se reflectă în factura pe care o plătesc consumatorii, fie ei gospodării sau întreprinderi.

4.8 Cert este că, în ciuda existenței a numeroase și diverse organisme de reglementare și a unor măsuri europene în favoarea transparenței deciziilor lor, există un decalaj enorm între accesul la informație și cunoștințe de specialitate privind funcționarea acestor piețe ale serviciilor de interes economic general de care dispun asociațiile de consumatori, fiind în special vorba de formarea prețurilor, de valorile pe care le includ, de accesul la rețele sau de modul în care aceste elemente se repercutează asupra consumatorilor.

4.9 CESE consideră că Comisia Europeană trebuie să încurajeze statele membre și organismele naționale de reglementare să promoveze nu doar transparența informației și a procesului de luare a deciziilor, ci și să favorizeze echilibrul intereselor aflate în joc – sectoare economice reglementate și consumatori – sprijinind și discriminând pozitiv asociațiile care reprezintă interesele consumatorilor (de exemplu, prin cursuri de formare specifice, monitorizare sau sprijin financiar).

4.10 În opinia CESE, participarea asociațiilor de consumatori, în condiții de egalitate cu actorii economici, la forumuri de dezbateră și organe consultative, reprezintă cel mai adecvat mecanism, pe o piață competitivă, pentru a consolida asociațiile de consumatori și, astfel, a spori gradul de autonomie a consumatorului <sup>(12)</sup>.

4.11 CESE consideră totuși că aceste riscuri (cel dintâi fiind acela ca asociațiile să devină „captive”) sunt secundare față de importanța de a garanta dobândirea unor cunoștințe specifice în domenii complexe cu un impact semnificativ asupra calității vieții consumatorilor, care va fi protejată doar printr-o reprezentare efectivă a consumatorilor.

<sup>(12)</sup> Trebuie menționate datele din Eurobarometrul nr.º 51.1 din 1999: la întrebarea: „După părerea dvs., care dintre următoarele funcții (10 opțiuni de răspuns pentru o singură întrebare, inclusiv „nu știu”) trebuie să fie o prioritate pentru asociațiile de consumatori?”, cele mai frecvente răspunsuri erau (media pe cele 15 state membre din acel moment): 1) difuzarea informației (26,8 %); 2) acordarea de asistență și sfaturi practice (25,4 %); 3) protecția consumatorilor (19,2 %); și 4) reprezentarea consumatorilor (7,3 %).

<sup>(11)</sup> COM(2011) 900 final.



4.12 Participarea asociațiilor de consumatori la organele și forumurile de dezbatere ale organismelor de reglementare – în special la forumurile de dezbatere a tarifelor și prețurilor<sup>(13)</sup> – poate și trebuie să fie încurajată de instituțiile europene, nu doar ca o manifestare a independenței și transparenței procesului de reglementare, în special în ce privește structura tarifară, ci și ca o contribuție la exercitarea cetățeniei active și la formarea unor asociații de consumatori puternice.

4.13 Este cert că această tematică este vag abordată, de exemplu în directivele privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și în sectorul gazelor naturale<sup>(14)</sup>, care afirmă: „în îndeplinirea atribuțiilor prevăzute, autoritățile de reglementare se consultă, după caz, cu operatorii de transport și de sistem și colaborează îndeaproape cu alte autorități naționale competente, după caz, fără a aduce atingere caracterului independent și competențelor specifice ale acestora și respectând principiile unei mai bune reglementări”. Cu toate acestea, participarea organizațiilor reprezentative ale consumatorilor și organizarea unor dezbateri cu acestea nu sunt recomandate în toate mediile competitive.

4.14 În mediile competitive, structura tarifară condiționează accesul nu doar al prestatorilor de servicii, ci și pe cel al consumatorilor, întrucât aceasta influențează direct prețul, ceea ce poate genera excluziune și imobilitate (*switching*) în rândul consumatorilor<sup>(15)</sup>.

4.15 Reglementarea a omis aspectul prețului, precum și necesitatea de a dezbate cu reprezentanții consumatorilor

chestiunea structurilor tarifare care generează prețul respectiv. De asemenea, aceste elemente lipsesc din actele juridice ale Uniunii care tratează chestiunea (cum ar fi directivele menționate). Cu toate acestea, datele furnizate în mod sistematic de Observatorul pieței energiei demonstrează clar că, în structura prețurilor acestor servicii, consumatorii și întreprinderile suportă costuri (impozite și alte costuri), care pot afecta competitivitatea celor dintâi și spori vulnerabilitatea celor din urmă pe piața internă.

4.16 Anumite opțiuni în materie de servicii de interes economic general au efecte directe asupra costurilor care, în final, se repercutează asupra prețurilor plătite de consumatori. CESE consideră că o concurență sănătoasă pe piața unică, precum și protecția consumatorilor, justifică intervenția instituțiilor Uniunii, pentru a asigura o mai mare transparență la formarea prețurilor serviciilor esențiale de interes economic general și pentru a urmări evoluția diverselor componente și tarife ale acestora. În acest scop, statele membre și organele de reglementare naționale trebuie încurajate să sprijine o participare activă a organizațiilor reprezentative ale consumatorilor și ale IMM-urilor, în cadrul procesului decizional care vizează stabilirea tarifelor<sup>(16)</sup>.

4.17 În sfârșit, CESE ține să reamintească faptul că reprezentarea consumatorilor va fi cu greu eficientă câtă vreme nu va fi garantată o posibilitate de acțiune prin intermediul acțiunilor colective; de aceea, solicită Comisiei să-și reia activitățile în ce privește implementarea unei acțiuni colective europene.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

<sup>(13)</sup> Pentru serviciile furnizate de întreprinderile de servicii publice, care nu prezintă riscuri pentru sănătatea și siguranța consumatorilor (rare în prezent în cazul serviciilor telefonice și de electricitate), prețul este aproape singurul factor, și cel hotărâtor, în alegerea consumatorului.

<sup>(14)</sup> Directivele 2009/72/CE și 2009/73/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO L 211, de 14.8.2009, p. 55 și p. 94).

<sup>(15)</sup> A se vedea articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2009/72/CE.

<sup>(16)</sup> JO C 318 din 29.10.2011, p. 155.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind unele principii, proceduri și acțiuni de punere în aplicare a articolului 11 alineatele (1) și (2) din Tratatul de la Lisabona (aviz din proprie inițiativă)**

(2013/C 11/03)

Raportor: **dl Luca JAHIER**

La 14 iulie 2011, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

*Principii, proceduri și acțiuni de punere în aplicare a articolului 11 alineatele (1) și (2) din Tratatul de la Lisabona.*

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 3 septembrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 168 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 7 abțineri.

*„Nimic nu se poate realiza fără cetățeni, nimic nu poate dura fără instituții”*

*Jean Monnet*

## 1. Concluzii

1.1 CESE consideră ca extrem de importantă elaborarea unor propuneri de acțiuni concrete, astfel încât diversele instituții ale UE să-și asume inițiativele care le incumbă fiecareia dintre ele pentru a identifica măsurile adecvate pentru punerea în aplicare a dispozițiilor articolului 11 alineatele (1) și (2) din TUE. Acest proces trebuie înțeles ca o ocazie de a extinde și consolida structurile de dialog cu societatea civilă atât la nivel european, cât și la nivel național, regional și local.

1.2 Esența democrației rămâne democrația reprezentativă, iar democrația participativă este o abordare complementară și niciodată alternativă celei dintâi, pe care se bazează toate societățile noastre. În mod similar, dialogul civil nu concurează dialogul social, ci fiecare în parte joacă un rol foarte specific și precis, în sensul dispozițiilor tratatului.

1.3 Este necesar ca democrația participativă eficientă, așa cum a fost consacrată prin TUE, să se concretizeze și să reflecte valorile și identitatea Uniunii Europene. În condițiile crizei economice, sociale și politice actuale, necesitatea de a se aplica pe deplin articolul 11 capătă o importanță crucială dacă se are în vedere consolidarea legitimității democratice a Uniunii Europene în raport cu cetățenii săi. În fine, doar printr-o transparență sporită, printr-un mai mare grad de implicare efectivă și prin participarea cetățenilor și a societății civile organizate atât la nivel național, cât și european, Europa va putea să evite extremismul, să-și apere valorile democratice și să perenizeze *destinul comun*.

1.4 Punerea în aplicare a alineatelor (1) și (2) ale articolului 11 din TUE trebuie considerată ocazia decisivă de a depăși procesele actuale de consultare și de participare a societății civile care au fost concepute la nivel european după publicarea

în 2001 a Cărții albe privind guvernarea europeană. Au fost concepute diverse practici de participare a societății civile, între care unele depășesc simplul schimb de informații, putând fi considerate drept exemple bune de la care să se construiască un cadru structurat de dialog civil european pentru aplicarea alineatelor (1) și (2) ale articolului 11.

1.5 Ca atare, CESE face următoarele recomandări:

- Comisia Europeană ar trebui să realizeze un studiu aprofundat care să inventarieze procedurile actuale pentru participarea societății civile la definirea politicilor la nivel european. Acest studiu ar trebui să evalueze eficiența sistemului actual de cooperare structurată și să facă recomandări pentru un cadru general privind modul în care toate instituțiile și organismele UE ar putea pune în aplicare alineatele (1) și (2) ale articolului 11. CESE și părțile interesate ar trebui să fie chemate să contribuie la acest studiu, din punctul de vedere al concepției, al redactării și al diseminării rezultatelor;
- Registrul de transparență, care reprezintă deja un instrument comun al Comisiei Europene și al Parlamentului European, ar trebui să fie extins și la Consiliu. Acest registru ar putea deveni în viitor un mecanism util pentru identificarea părților interesate de dialogul civil european;
- instituțiile europene ar trebui să creeze o bază de date unică, cu informații privind contactele, acțiunile de consultare și dialogul cu societatea civilă. De asemenea, ar trebui să fie prevăzută elaborarea unui raport anual, ca instrument util de comunicare pentru a verifica în ce măsură sunt puse în aplicare inițiativele ce privesc democrația participativă în UE;

- CESE ar trebui să lanseze o analiză internă, pentru a evalua eficiența și relevanța activităților sale și felul în care este percepută propria cooperare cu organizațiile societății civile (OSC), astfel încât să fie identificate îmbunătățiri efective;
- CESE ar trebui să creeze o bază de date cu informații amănunțite despre modul în care organizațiile societății civile au fost implicate în activitățile sale și în ce calitate;
- CESE ar trebui să fructifice pe deplin noul protocol de colaborare semnat cu Comisia Europeană în februarie 2012, astfel încât să-și sporească participarea la definirea priorităților, a programelor de lucru și a politicilor principale ale UE;
- CESE ar trebui să facă eforturi de reexaminare și redinamizare a grupului său de legătură cu organizațiile societății civile europene, pentru a spori participarea și a contribui la o mai bună punere în aplicare a articolului 11 alineatul (1);
- CESE ar trebui să contribuie la organizarea, cu toate celelalte părți direct interesate și, în principal, cu instituțiile UE, a unei manifestări anuale de mare amploare, pentru a oferi o contribuție activă la agenda priorităților Uniunii Europene. Impactul politic al acestui eveniment ar fi cu atât mai mare cu cât această manifestare ar avea loc în paralel cu o conferință comună a parlamentelor naționale ale celor 27 de state membre și a Parlamentului European. Prima ediție ar putea fi organizată înainte de alegerile europene din 2014. Astfel, legăturile dintre cetățenii europeni, alegători și aleși ar fi consolidate.

1.6 Un angajament semnificativ și din ce în ce mai puternic al CESE în construirea spațiului public european va putea astfel să determine și să favorizeze un rol din ce în ce mai activ al Comisiei, al Consiliului și al Parlamentului European în punerea în aplicare a articolului 11 alineatele (1) și (2) din TUE, ducând ca atare la rezultate apreciabile în termeni de proces și de produse democratice pentru toate instituțiile și organizațiile societății civile (OSC) europene.

## 2. Introducere

2.1 În ultimii 12 ani, Comitetul Economic și Social European (CESE) a înregistrat progrese semnificative în definirea dialogului civil european, a rolului său complementar democrației reprezentative și a naturii sale specifice în raport cu dialogul social. Dialogul civil a fost definit ca un proces democratic și de formare a opiniei publice ce poate îmbrăca diverse forme, în funcție de actorii implicați. CESE a convenit asupra definiției date actorilor și conceptelor implicate în dialogul civil, inclusiv în ceea ce privește legătura sa cu guvernarea participativă<sup>(1)</sup>.

(1) O bună sinteză a acestor noțiuni poate fi găsită în compendiul intitulat *Democrația participativă în cinci puncte*, redactat de Grupul III al CESE în martie 2011, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>

2.2 De asemenea, CESE a reafirmat principiul subsidiarității la nivel european, propunând de altfel o grilă precisă cu 14 criterii cantitative și calitative pentru evaluarea reprezentativității organizațiilor societății civile chemate să participe la dialogul civil orizontal, vertical și sectorial. Comitetul a definit cu precizie diferențele între *consultare* (un proces de sus în jos) și *dialog civil* (proces de jos în sus sau mai degrabă circular). În acest fel, CESE a contribuit la progresele instituționale consacrate în prezent prin articolul 11 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)<sup>(2)</sup>.

2.3 Intrat în vigoare în decembrie 2009, TUE consacră recunoașterea formală a rolului democrației participative (dialog civil, consultare, inițiativa europeană a cetățenilor – ICE). Dispozițiile articolului 11<sup>(3)</sup> se adaugă la instituția centrală a democrației reprezentative (articolele 10 și 12)<sup>(4)</sup>, consolidând-o și dând formă astfel unui model european inovator de democrație.

2.4 Ar trebui acționat în prezent pentru aplicarea concretă a articolului 11 și se cuvine mai ales să fie demarate lucrările privind alineatele (1) și (2), dat fiind că practicile de consultare menționate la alineatul (3) sunt de acum bine evolute și că inițiativa cetățenească europeană a fost deja reglementată<sup>(5)</sup>. Istoria CESE ne-a învățat într-adevăr că, pentru a avea structuri de dialog eficiente, sunt necesare un cadru normativ precis și continuitate instituțională.

2.5 În martie 2010, CESE a invitat Comisia „să elaboreze [...] și o Carte verde pe tema dialogului civil, care să conțină prevederi concrete privind punerea în aplicare a alineatelor (1) și (2) de la articolul 11, pentru a reflecta asupra practicilor existente, a defini mai exact și evalua procedurile și principiile și pentru a aduce îmbunătățiri, împreună cu societatea civilă organizată, mai ales pentru crearea unor structuri clare”<sup>(6)</sup>. Un an mai târziu, în 2011, în cadrul unei reuniuni extraordinare a Grupului III al CESE, era promovată inițiativa pe tema *Ce perspective oferă democrația participativă în Europa?*, care relansa aceste solicitări și aproba „foaia de parcurs pentru democrație participativă”<sup>(7)</sup>.

(2) Toate aceste informații pot fi găsite în amănunt în compendiul intitulat *Democrația participativă: o privire de ansamblu retrospectivă asupra realizărilor CESE*, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

(3) Articolul 11 alineatul: (1) Instituțiile acordă cetățenilor și asociațiilor reprezentative, prin mijloace corespunzătoare, posibilitatea de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii; alineatul (2): Instituțiile Uniunii mențin un dialog deschis, transparent și constant cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă; alineatul (3): În vederea asigurării coerenței și a transparenței acțiunilor Uniunii, Comisia Europeană procedează la ample consultări ale părților interesate; alineatul (4): La inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să [...].

(4) Articolul 10 alineatul (1) prevede că „funcționarea Uniunii se întemeiază pe principiul democrației reprezentative”, iar articolul 10 alineatul (3) că „Orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii. Deciziile se iau în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean.”

(5) <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=ro> În orice caz, peste un an ar trebui să aibă loc o evaluare extinsă (inclusiv cu participarea societății civile organizate) a funcționării practice a ICE.

(6) JO C 354, 28.12.2010, p. 59.

(7) <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>.

2.6 CESE constată că, cu excepția practicilor de consultare și a reglementării inițiativei cetățenești europene, intrată în vigoare la 1 aprilie 2012, nu au fost înregistrate progrese în cadrul diverselor instituții cu privire la dispozițiile referitoare la dialogul civil [articolul 11 alineatele (1) și (2)] și nici solicitarea de elaborare a unei cărți verzi pe această temă nu a primit până acum un răspuns pozitiv.

2.7 Pe de altă parte, în toată Europa s-a făcut simțită o criză economică structurală, care pune în discuție înseși bazele construcției europene și care contribuie în plus la alimentarea unui dublu fenomen periculos: pe de o parte, este vorba de replierea pe negocierile interguvernamentale pentru a găsi soluții la criză, efectul fiind înmulțirea întâlnirilor europene la vârf, și, pe de altă parte, distanțarea crescândă a cetățenilor și a organizațiilor acestora de instituțiile UE. La acestea se adaugă sentimentul difuz că UE nu numai că nu reușește să găsească o soluție la criză, ci și că impune politici de austeritate care afectează viața tuturor cetățenilor europeni, confruntarea cu diverșii reprezentanți ai societății civile organizate cu privire la alegerile făcute fiind cvasi-inexistentă. Ca atare, incompreensiunea și distanțarea par să se accentueze, pavând drumul unei periculoase delegitimări a înseși instituțiilor Uniunii Europene.

2.8 CESE este convins că dinamicile generate de TUE, ca și varietatea și amploarea subiectelor și priorităților aflate la pe agenda politică a Uniunii necesită o relansare energetică și determinată a *metodei comunitare*. Această abordare are șanse doar prin consolidarea și reînnoirea metodei, prin îmbunătățirea democrației parlamentare (piatra unghiulară a instituțiilor europene), prin lansarea unei noi perioade de angajament nemijlocit al societății civile în direcția consolidării identității europene și prin trezirea interesului cetățenilor. O mai mare implicare a cetățenilor prin dialogul civil, atât în forme directe, cât și prin intermediul organizațiilor reprezentative, așa cum prevede articolul 11, devine miza crucială pentru însuși viitorul edificului european. În fapt, este vorba despre însușirea sentimentului european, despre adeziune, transparență și o mai mare legitimare democratică a proceselor decizionale.

2.9 Prin urmare, articolul 11 și punerea sa în aplicare reprezintă un instrument prețios de realizare a unei astfel de dinamici a democrației participative, iar CESE are – fără îndoială – întreaga experiență necesară pentru a se propune drept catalizator al acestui proces de consolidare a vieții democratice europene, în strânsă colaborare cu diversele instituții ale UE și cu principalele rețele europene și naționale ale societății civile organizate.

2.10 CESE este conștient că oglindește doar în parte diversitatea cuprinsă în sintagma *societate civilă organizată*<sup>(8)</sup> și tocmai din această cauză, printr-un demers pragmatic, a adoptat de ceva vreme mai multe inițiative prin care asigură structurarea

(8) CESE „este format din reprezentanți ai organizațiilor patronale, salariale și ai altor reprezentanți ai societății civile, în special din domeniile socio-economic, civic, profesional și cultural” (articolul 300 alineatul (2) din TFUE).

tot mai amplă a relațiilor sale cu societatea civilă organizată europeană. În vremuri de criză, CESE consideră că întărirea punții dintre instituții și societatea civilă este crucială, fiind vorba de îndrumarea alegerilor politice structurale și a reformelor instituționale pe care UE este chemată să le facă, pentru a avea un viitor.

2.11 În ansamblul său, articolul 11 este un mesaj clar de încredere în valoarea adăugată a cetățeniei active, în importanța democrației participative și în rolul pe care aceasta îl poate juca în consolidarea sentimentului de adeziune a cetățenilor la proiectul european, determinând apariția unei opinii publice europene din ce în ce mai informate și mai conturate. În timp ce alineatul (3) al articolului 11 plasează procedura tradițională a consultării, deja consolidate, în cadrul pilonului participativ, alineatele (1) și (2) marchează prin urmare trecerea semnificativă către un model mai avansat de dialog structurat.

2.12 După 15 ani de teoretizare și de elaborare a unor studii importante, reluate în compendiu deja citat<sup>(9)</sup>, în prezent este **nevoie de demararea unor acțiuni precise și a unor instrumente specifice pentru fiecare instituție a UE**, dar trebuie totodată **elaborat un cadru general coordonat și coerent**, care să permită o mai bună realizare a obiectivului global indicat de acest articol.

2.13 CESE consideră că ar trebui evitată tentația periculoasă de a transforma structura normativă a articolului 11 [în special alineatele (1) și (2)] într-un conținut pur descriptiv, ca și când ar fi vorba de o imagine a ceea ce există deja. Un astfel de demers nu ar oglindi deloc intențiile legiuitorului și nici nu ar răspunde așteptărilor puternice ale societății civile organizate europene.

### 3. Utilizarea bunelor practici existente

3.1 CESE consideră că, pentru a iniția dezvoltarea unor acțiuni concrete pentru punerea în aplicare a alineatelor (1) și (2) ale articolului 11, ar fi util să se plece de la bunele practici existente.

3.2 În acești ultimi zece ani, în interiorul Uniunii Europene s-au **dezvoltat treptat forme de cooperare cu organizațiile societății civile**, în mare parte fiind vorba de practici de consultare promovate de Comisia Europeană.

3.3 La nivelul Comisiei Europene, într-un număr din ce în ce mai mare de direcții generale au avut loc destul de multe consultări de acest tip, cu o mare diversitate de obiective, perioadicitate, format sau efecte. Aceste consultări au evoluat de manieră destul de independentă, iar unele s-au transformat în adevărate forumuri consultative. În anumite cazuri, această

(9) *Democrația participativă: o privire de ansamblu retrospectivă asupra realizărilor CESE*, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>

diversitate de situații și rezultate a dus la forme relativ structurate de dialog permanent cu societatea civilă<sup>(10)</sup>. În orice caz, CESE consideră necesar să menționeze că nu se poate confunda consultarea ca structură juridică cu noul concept de *dialog civil*, acesta din urmă trebuind să capete totuși un caracter structurat și permanent.

3.4 Pot fi menționate *Forumul UE privind sănătatea* al DG Sănătate și Consumatori (SANCO), *Platforma pentru drepturi fundamentale* a Agenției Uniunii Europene pentru drepturi fundamentale, *Grupul de contact pentru societatea civilă* al DG Dezvoltare și Cooperare (DEVCO) – EuropeAid și *Dialogul cu societatea civilă*, lansat de DG Comerț (TRADE).

3.5 Acesta din urmă este poate cel mai evoluat mecanism de dialog structurat sectorial, atât pentru numărul destul de ridicat de actori implicați (peste 800 de organizații înregistrate), cât și datorită faptului că aproape jumătate dintre acestea își au sediul social într-un stat membru și nu la Bruxelles. Este – de asemenea – singurul dialog ale cărui rezultate fac obiectul unei evaluări externe<sup>(11)</sup>, efectuată chiar de către DG Comerț.

3.6 Un al doilea exemplu este *Forumul european pentru integrare*<sup>(12)</sup>, înființat în 2009 în urma unei inițiative comune a CESE și a Comisiei Europene și alcătuit, pe o bază stabilă, dintr-o sută de părți interesate, atât de la nivel european, cât și național. De asemenea, se remarcă participarea constantă a PE, a CoR și a reprezentanților guvernelor statelor membre ale UE. Lansat cu oarecare dificultate, a devenit astăzi un centru de dialog structurat care abordează, mai ales în faza *ex ante*, evoluția concretă a agendei europene în materie de politică de integrare.

3.7 Un al treilea exemplu îl reprezintă forumurile societății civile în cadrul sistemului complex al relațiilor externe ale Uniunii. Reamintim mai ales succesul înregistrat de comitetele consultative mixte instituite în cadrul negocierilor de aderare la UE, rolul Comitetului consultativ Cariforum–UE în monitorizarea Acordului specific de parteneriat economic dintre UE și Cariforum, rolul atribuit societății civile în cadrul Acordului de liber-schimb între UE și Coreea.

3.8 Cazul acordului de la Cotonou<sup>(13)</sup> este – poate – cel mai complex și mai substanțial, atât din punctul de vedere al numărului de țări și de părți implicate, cât și din cel al numărului de măsuri luate. Aici este consacrată recunoașterea formală a „rolului complementar și contribuția potențială a actorilor neguvernamentali (definiți ca sectorul privat, partenerii economici și sociali, societatea civilă) la procesul de dezvoltare”<sup>(14)</sup>. Pe baza unui mandat specific, CESE organizează întâlniri regulate cu actorii socioeconomi din țările ACP și din UE, fiind elaborat un program specific de sprijinire financiară a diverse țări,

gestionat de delegațiile UE respective, cu implicarea crescândă a acestor actori și cu investiții în consolidarea capacităților<sup>(15)</sup>.

3.9 În sfârșit, este reamintită inițiativa asumată de Parlamentul European, care organizează începând din 2007 – deși în mod neregulat și cu rezultate diferite – trei *agora cetățenești* pe baze tematice, cu o largă participare a organizațiilor societății civile europene<sup>(16)</sup>. Această activitate face în prezent obiectul unei evaluări interne specifice în cadrul Parlamentului European, din necesitatea relansării ei într-o formă mai accentuată în următorii ani.

3.10 Pe de altă parte, se cuvin menționate câteva exemple la nivel internațional de participare efectivă a societății civile la procesele decizionale. Printre acestea se numără Convenția de la Aarhus<sup>(17)</sup> a Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite și de Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul de decizie, adoptat de Conferința organizațiilor internaționale neguvernamentale (OING) a Consiliului Europei<sup>(18)</sup>.

3.11 Convenția de la Aarhus prevede nu doar că opinia publică și organizațiile respective ale societății civile au dreptul de „acces la informații privind mediul” în raport cu autoritățile publice, ci stipulează și „participarea publicului la procesul decizional” în ceea ce privește aspectele de mediu și, eventual, dreptul de a contesta deciziile publice. Mai mult, reprezentanții societății civile pot desemna membri în Comitetul pentru controlul conformității cu Convenția de la Aarhus și pot fi reprezentați în cadrul Biroului. În fine, aceste organizații ale societății civile dispun de sprijin financiar.

3.12 În ceea ce privește Consiliul Europei, Codul bunelor practici, recunoscut de Comitetul de Miniștri, urmărește îmbunătățirea participării societății civile la procesul decizional de la nivel local, regional și național. Codul bunelor practici deosebește patru niveluri diferite de participare (informare, consultare, dialog și parteneriat), care pot servi de modele pentru societatea civilă și pentru autoritățile publice.

3.13 De asemenea, există exemple elocvente la nivel regional și local. Între acestea, poate fi scoasă în evidență *Grenelle Environnement* din Franța, creată în 2007, la inițiativa președintelui Republicii Franceze<sup>(19)</sup>. Acest forum a reunit reprezentanți ai statelor, autorități locale, organizații neguvernamentale și

<sup>(10)</sup> În continuare sunt prezentate doar câteva referiri sumare.

<sup>(11)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

<sup>(12)</sup> <http://ec.europa.eu/ews/en/policy/legal.cfm>.

<sup>(13)</sup> Capitolul 2, articolul 4.

<sup>(14)</sup> Capitolul 2, articolul 6.

<sup>(15)</sup> Pentru a avea o idee despre activitatea de monitorizare desfășurată de CESE, cf. declarația finală a seminarului regional de la Addis Abeba, 7-10 iulie 2010: [www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876](http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876).

<sup>(16)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00567de5f7/Agora.html>.

<sup>(17)</sup> Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, adoptată în 1998, cf. <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

<sup>(18)</sup> Codul a fost adoptat în octombrie 2009, cf. [www.coe.int/ngo](http://www.coe.int/ngo).

<sup>(19)</sup> *Grenelle Environnement* – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>

parteneri sociali într-un proces de dialog și de parteneriat, astfel încât în 2008 și, respectiv, în 2010 au fost adoptate două mari pachete legislative privind mediul. Mai mult decât atât, la propunerea *Grenelle Environnement*, Consiliul Economic și Social (CES) din Franța și-a schimbat în 2008 numele în Consiliul Economic, Social și de Mediu (*Conseil économique, social et environnemental*), iar reprezentanții ai acestui sector au fost numiți membri ai acestui organism<sup>(20)</sup>. Reamintim în fine alte modele de dialog civil, elaborate la nivel național și local, precum *platformele de cooperare, acorduri com-pact, acorduri sau protocoale de cooperare etc.*, care ar trebui valorificate corespunzător.

#### 4. Învățăminte ce se cuvin trase și oportunități de dezvoltare

4.1 În situația actuală pot fi găsite exemple extraordinar de interesante care, în fapt, au depășit cu mult formele clasice ale simplei consultări și au dus adesea la procese mai stabile și mai elaborate de participare activă și de consolidare a unor forme de colaborare ce prefigurează formele pe care le-ar putea lua un dialog civil structurat, în termenii articolului 11 din Tratatul privind Uniunea Europeană. În bună parte, aceste practici sunt însă insuficient cunoscute în afara specialiștilor din domeniu, indiferent de sector, fiind necesar să fie evaluate, promovate mai mult, extinse și să devină mai stabile.

4.2 Modul în care aceste forumuri sunt percepute de diversele părți interesate, în special din punctul de vedere al eficienței, depinde și de o serie de factori precum intensitatea variabilă cu care și-au însușit procesul, gradul de reprezentativitate asociat actorilor participanți<sup>(21)</sup>, condițiile financiare ce permit într-o măsură mai mare sau mai mică participarea subiecților mai puțin organizați și absenți în mediul activ din Bruxelles, capacitatea tehnică de a contribui activ la dezbateri și de a asigura monitorizarea procesului sau continuitatea investiției operative făcute de instituțiile UE.

4.3 Trebuie evidențiate unele aspecte relevante ale acestor procese:

- au determinat câteva practici de lucru care, cu timpul, au devenit standarde utilizate și acceptate pe scară largă, o resursă ce ar trebui studiată și evaluată;
- cele mai multe dintre ele implică o gamă foarte largă de actori, în mod normal din mai multe grupări sau sectoare de organizații ale societății civile, deși cuprind adesea organisme corespunzătoare celor din cadrul CESE: organizații de întreprinderi, de lucrători, din alte sectoare socioeconomice, cetățenești, din sectoare profesionale și culturale;

<sup>(20)</sup> Pentru alte exemple de participare a societății civile, cf. audierea desfășurată în contextul prezentului aviz <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

<sup>(21)</sup> Cu toate acestea, se constată diferențe semnificative între criteriile de reprezentativitate aplicate în fiecare caz. Astfel, sunt reamintite criteriile cantitative și calitative definite în avizul CESE (raportor: dl Olsson), JO C 88, 11.4.2006, p. 41-47.

— în unele cazuri sunt implicate mai multe instituții și/sau organisme ale UE, chiar dacă acestea au roluri diferite, rezultând uneori un efect de rețea între diversele instituții ce ar trebui aprofundat mai în amănunt;

— crește numărul cazurilor de implicare destul de diversificată în acest proces de cooperare structurată a reprezentanților de la nivel național ai societății civile și a organizațiilor acestora, pe lângă organizațiile de la nivel european, chiar dacă, în acest sens, mai rămân multe de făcut pentru o implicare mai largă a organizațiilor societății civile de la nivel local și național în cele 27 de state membre<sup>(22)</sup>.

4.4 Din aceste constatări se poate degaja o masă critică ce, în măsura în care este sistemică și este popularizată corespunzător, ar putea reprezenta o cărămidă importantă la baza edificiului în construcție reprezentat de democrația participativă de la nivel european. În orice caz, acest demers ar face vizibil acest pilon al democrației europene, atât în raport cu opinia publică, cât și în cadrul diverselor instituții. Astfel ar putea fi mai bine recunoscute și apreciate volumul contribuției organizațiilor civice europene și efortul depus deja de mult timp în interiorul UE.

4.5 **Ca atare, CESE propune ca, în condițiile unei colaborări concrete cu celelalte instituții, Comisia Europeană să ia inițiativa elaborării unui studiu mai extins și mai structurat.**

4.6 La zece ani de la Cartea albă privind guvernarea europeană<sup>(23)</sup>, un astfel de studiu ar trebui să furnizeze elemente mai complete pentru un bilanț global privind rezultatele obținute, impactul concret asupra procesului legislativ, evoluțiile neprevăzute concretizate și experimentate, grupurile de probleme întâlnite, lipsurile și incoerențele, cheltuielile suportate, definind – în cele din urmă – elementele necesare pentru adaptarea și extinderea participării. De asemenea, studiul ar trebui să evalueze eficiența concretă și amploarea tuturor formelor existente de cooperare structurată cu societățile civile, parametrii și condițiile prin care se îmbunătățește eficiența acestora, bunele practici ce trebuie propuse ca model și modul de elaborare a lor în viitor. În sfârșit, ar trebui ca studiul să evalueze în ce măsură și în ce mod această cantitate considerabilă de muncă efectuată se cuvine să fie cunoscută și conștientizată în afara cercului format din specialiștii în domeniu, în ce mod să contribuie la extinderea participării democratice, la aderarea la proiectul european și, prin urmare, la construirea spațiului public european. Pe de altă parte, un astfel de studiu ar trebui să reia elementele de evaluare a impactului, atât din punctul de vedere al instituțiilor, cât și din cel al diverselor părți interesate din cadrul societății civile organizate.

<sup>(22)</sup> În acest sens, ar trebui amintit numărul foarte mare de organizații locale, naționale și regionale implicate în acești ani în proiecte europene concrete și specifice și care ar putea, dacă ar fi stimulate corespunzător și puse în rețea, să fie asociate activ într-o dinamică mai mare de participare și dialog civil, capabilă să consolideze adevărată cetățenie la procesul european la nivelul cel mai apropiat de realitățile concrete din teritoriile naționale și locale ale Uniunii.

<sup>(23)</sup> JO C 193, 10.7.2001, p. 117; JO C 125, 27.5.2002, p. 61 și COM(2001) 428 final.

4.7 Elaborat în lumina articolului 11<sup>(24)</sup>, cu participarea directă și activă a organizațiilor societății civile, un astfel de studiu ar putea deveni o bază de lucru adecvată pentru definirea orientărilor și a celorlalte modalități practice necesare pentru dezvoltarea dialogului structurat, în sensul articolului 11 din TUE. În acest mod, studiul ar putea oferi Comisiei și celorlalte instituții ale UE elementele necesare pentru definirea unor propuneri de funcționare mai precise pentru viitor, înscriindu-se astfel pe linia Cărții verzi menționate la punctul 2.5 și a cărei importanță a fost subliniată de CESE. Ar trebui identificate mai ales posibilele linii de acțiune și practici comune tuturor instituțiilor, bineînțeles cu respectarea autonomiei fiecăreia, în vederea dezvoltării unui proces univoc și eficient, integrator și transparent pentru participarea structurată a societății civile la construirea proiectului european.

4.8 CESE poate oferi cu siguranță propria contribuție, competența sa și rețelele proprii, participând activ la realizarea acestui studiu, atât în faza de concepție și elaborare, cât și în cea de diseminare a rezultatelor, în special în cele 27 de state membre.

4.9 **Și Comisia Europeană și PE au lansat**, la 23 iunie 2011, **registru de transparență comun**, care înlocuiește registrul instituit de Comisie în 2008. Acesta cuprinde deja câteva mii de organizații provenite din cele mai diverse segmente ale societății civile europene și care trebuie să ofere o largă gamă de informații, angajându-se să respecte un cod de conduită comun<sup>(25)</sup>. Este vorba de un registru unic, propriu celor două instituții și la care Consiliul și-a manifestat interesul de a adera, exprimă orientarea precisă și voința de a coordona demersurile instituțiilor UE într-un domeniu atât de relevant și de sensibil pentru relațiile cu societatea civilă.

4.10 CESE consideră că acest registru, care servește în prezent doar unor scopuri de transparență în legătură cu actorii care interacționează cu instituțiile europene pentru a le influența politicile, ar putea deveni treptat un instrument de lucru pentru identificarea părților interesate în dialogul civil, cu referire la problema criteriilor de reprezentativitate. Studiul menționat ar trebui să exploreze și posibilitățile pe care registrul respectiv le-ar putea oferi pentru dezvoltarea dialogului civil structurat.

4.11 Tratatul de la Lisabona deschide **noi perspective în raport cu Consiliul European**. Acesta reprezintă acum o structură permanentă, iar președintele Consiliului European este ales în prezent pentru un mandat de doi ani și jumătate, ce se poate reînnoi. Toate aceste elemente oferă temeiul necesar pentru structurarea unei perspective pe termen mai lung și relații mai stabile cu societatea civilă organizată. Astfel, și Consiliul European trebuie să se conformeze articolului 11 din TUE și – dat fiind că este responsabil în prezent cu stabilirea orientărilor politice generale ale UE – din punct de vedere strategic este și mai importantă dezvoltarea unei cooperări care să evolueze treptat către un dialog civil structurat.

Consiliul ar trebui, în opinia CESE, să instituie o unitate însărcinată special cu dialogul cu societate civilă și, în cadrul funcțiilor sale specifice, Comitetul se declară disponibil să coopereze strâns cu Consiliul pentru a exploata concret aceste posibilități.

## 5. Rolul CESE

5.1 În ultimii zece ani, și CESE și-a modificat în bună măsură metodele de lucru și – mai ales – a extins mult participarea actorilor, experților și organizațiilor societății civile europene la propriile lucrări.

5.2 Reformele au atins toate aceste aspecte ale activității CESE: procesul clasic de desfășurare a activităților sale (avizele), cu creșterea implicării experților și înmulțirea considerabilă a audierilor (de dimensiuni variabile), înființarea grupului de legătură cu organizațiile societății civile, diversele reuniuni și evenimente organizate în cadrul programelor secțiunilor, ale grupurilor și ale președințiilor (atât la Bruxelles, cât și în diversele țări ale Uniunii), eforturile depuse în legătură cu Strategia Europa 2020, în parteneriat cu consiliile economice și sociale și instituțiile similare ale diverselor state membre sau larga gamă de activități desfășurate în cadrul propriilor relații externe.

5.3 A apărut astfel o realitate consistentă și în creștere constantă de relații și dialoguri cu forțele cele mai puternice și mai diversificate ale societății civile organizate europene. Este vorba de o dezvoltare foarte structurată, împărțită pe sectoare, în cadrul căreia acțiunea fiecărei părți interesate este adesea insuficient cunoscută de ceilalți, mai ales în ceea ce privește fructificarea posibilităților de ansamblu.

5.4 Pentru a-și atinge obiectivele, **CESE trebuie să se angajeze:**

— să promoveze o **analiză mai aprofundată a evoluției și a perspectivelor oferite de propriul sistem de relații cu societatea civilă organizată**, al cărui obiectiv ar fi atât de a evalua eficiența, relevanța și percepția asupra muncii depuse, cât și de a identifica posibilele evoluții și inovațiile necesare, cu dublu scop de a îmbunătăți continuu misiunea sa specifică de organ consultativ al UE și de a consolida procesul de punere în aplicare a articolului 11 din TUE. Un astfel de studiu ar trebui elaborat cu ajutorul institutelor de cercetare de primă importanță și ar trebui să prevadă modalități adecvate de participare și cooperare activă a organizațiilor societății civile care sunt reprezentative la nivel european, permițând astfel identificarea pozițiilor și orientărilor generale ale acestora.

— să promoveze o **bază de date specifică, cu toate contactele, competențele și organizațiile** asociate în fiecare an cu titlu diferit la lucrările Comitetului, cu stabilirea tipologiei acestor organizații și cu evaluarea tipurilor de inițiative care pot fi lansate, pentru a asigura o comunicare unitară și/sau un dialog anual cu ansamblul acestor actori, astfel încât acest sistem de relații să fie consolidat;

<sup>(24)</sup> „Instituțiile Uniunii mențin un dialog deschis ...”, cf. punctul 2.

<sup>(25)</sup> [http://europa.eu/transparency-register/index\\_ro.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_ro.htm).

— în fine, să propună diverselor instituții ale UE să creeze o **bază de date unică a întregului sistem de relații și dialoguri cu organizațiile societății civile, stabilite de către instituțiile și organismele Uniunii Europene**, preconizând și elaborarea eventuală a unui raport anual corespunzător, accesibil tuturor părților interesate de la nivel național și european <sup>(26)</sup>.

5.5 CESE trebuie să participe la toate sinergiile utile cu celelalte instituții ale Uniunii Europene, pentru a asigura buna aplicare a articolului 11. În acest scop, CESE își reînnoiește angajamentul de a deschide noi perspective de acțiune cu Consiliul European și de a consolida și extinde toate căile de cooperare deja deschise cu Parlamentul European, cu Comisia Europeană și cu Comitetul Regiunilor.

5.6 **Noul protocol de cooperare semnat de CESE cu Comisia Europeană** <sup>(27)</sup> consolidează și întărește rolul CESE ca intermediar privilegiat între societatea civilă organizată și instituțiile UE, oferă numeroase oportunități în acest sens, ce trebuie dezvoltate cu convingere. Acest protocol consolidează și statornicește piste de cooperare dezvoltate în ultimii ani și stabilește noi și ambițioase căi concrete pentru a ajunge la o aplicare treptată și comună a articolului 11 din TUE, în vederea dezvoltării „democrației participative la nivelul Uniunii cu scopul de a contribui la întărirea legitimității ei democratice” <sup>(28)</sup>. Se menționează în special: „Comisia consideră că această cooperare este un instrument privilegiat pentru organizarea unui dialog deschis, transparent și regulat cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă, după cum prevede articolul 11 din TUE” <sup>(29)</sup>.

5.7 În mod concret, protocolul stabilește două momente privilegiate pentru dezvoltarea acestei cooperări ce pot deveni un cadru stabil și structurat, în care se va integra treptat o rețea din ce în ce mai largă de organizații reprezentative ale societății civile europene, dând astfel formă dezvoltării concrete a dialogului civil structurat vizat la alineatul (2) al articolului 11:

— În contextul definirii lor, CESE are posibilitatea să influențeze prioritățile politice ale UE și programul anual de lucru al CE. În acest scop, CESE va trebui să-i prezinte Comisiei propunerile sale de priorități pentru anul următor și va organiza, la sfârșitul anului, o dezbateră privind viitorul UE, în timpul căreia Comisia Europeană își va prezenta propriile priorități strategice.

— În cadrul semestrului european și al Strategiei Europa 2020, protocolul instituționalizează prezentarea de către CESE a unui raport anual elaborat în strânsă cooperare cu rețeaua consiliilor economice și sociale și a instituțiilor similare, referitor la participarea societății civile la pregătirea programelor naționale de reformă. Acest raport face obiectul unei dezbateri înainte de Consiliul European de primăvară, iar Comisia Europeană va trebui să participe și să prezinte *analiza anuală a creșterii*.

5.8 De asemenea, CESE va trebui să se angajeze să creeze sinergiile cele mai adecvate cu organizațiile societății civile la nivel național și european, dezvoltând o cooperare structurată la aceste două niveluri.

5.9 În speță, o astfel de cooperare structurată se poate dezvolta la nivel național, în legătură cu contribuția pe care protocolul o cere acum Comitetului cu privire la „evaluarea punerii în aplicare a legislației UE, în special în ceea ce privește clauzele orizontale, în conformitate cu dispozițiile articolelor 8-12 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) <sup>(30)</sup>”. În acest scop, ar trebui îmbunătățită cooperarea deja existentă cu CES naționale și cu instituțiile omoloage.

5.10 În fine, în 2004 Comitetul a înființat **grupul de legătură** cu organizațiile și rețelele europene ale societății civile, menționate și în protocolul revizuit. În cadrul perspectivelor astfel tratate, CESE consideră că este necesar să se revadă, restructureze și relanseze rolul grupului de legătură, mai ales deschizându-l tuturor sectoarelor societății civile organizate și punându-l în relație cu componența mai structurată a celor trei grupuri ale CESE. Această perspectivă de consolidare ar putea reprezenta o contribuție specifică la un progres decisiv, mai ales pentru punerea în aplicare a alineatului (1) al articolului 11 din TUE (referitor la dialogul civil orizontal), CESE devenind astfel o platformă de stimulare a acestui proces. Grupul de legătură, astfel reorganizat și consolidat, ar putea să-și asume un rol din ce mai important în cadrul CESE, mai ales pentru a asigura monitorizarea punerii în aplicare a articolului 11 din TUE.

## 6. Construirea unui spațiu structurat pentru dialogul civil european

6.1 CESE consideră că este de datoria sa să devină din ce în ce mai mult un centru de excelență pentru dialogul civil european, dezvoltând și îmbunătățind continuu instrumentele existente, stimulând noi forme de dialog structurat și forumuri deschise pentru participarea părților interesate, în cadrul unei strategii largi la care să participe în mod adecvat organizațiile societății civile europene, în scopul multiplicării bunelor practici de dialog civil la toate nivelurile. În acest mod, CESE ar putea avea o contribuție decisivă la punerea în aplicare a articolului 11.

<sup>(26)</sup> Cf. de asemenea punctul 21 din Rezoluția PE din 13.1.2009 privind *Perspectivile de dezvoltare a dialogului civil în cadrul Tratatului de la Lisabona* (2009/0007 INI)

<sup>(27)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>

<sup>(28)</sup> Preambulul protocolului, punctul 6.

<sup>(29)</sup> Preambulul protocolului, punctul 7.

<sup>(30)</sup> Preambulul protocolului.



6.2 CESE consideră că este necesar să se purceadă la instaurarea unui nou spațiu vizibil al acestei noi etape a democrației participative, care să fie o inovație din punctul de vedere al conținutului și al metodei, să impulsioneze întregul proces și să constituie în sine un eveniment de comunicare. Aceasta este o modalitate de a da formă și substanță construirii unui spațiu public european, propus de filozoful J. Habermas ca premisă fundamentală a însuși proiectului european, dar care se află departe de a deveni realitate. Acest demers este cu atât mai necesar în contextul crizei și al riscurilor deja evidențiate de destrămare a adeziunii populare la construcția europeană.

6.3 Propunerea de instituirea a unui astfel de spațiu a fost exprimată deja în timpul conferințelor organizate în cadrul CESE <sup>(31)</sup>, ca și în recentul aviz de autoritate, referitor la înnoirea metodei comunitare <sup>(32)</sup>.

6.4 În opinia CESE, acest spațiu structurat și destinat dialogului civil european ar putea lua **forma unei manifestări anuale**, cu următoarele trăsături și obiective:

- un eveniment destinat colectării, diseminării și sintetizării principalelor contribuții ale societății civile organizate europene la programul anual al Comisiei Europene și la prioritățile de pe ordinea de zi a diverselor instituții, în legătură cu aspectele deja menționate la punctul 5.7;
- un eveniment organizat în funcție de o structură defalcată pe mai multe zile, în mod analog manifestării *Open Days*, organizată fructuos de CoR <sup>(33)</sup> pe ateliere și grupuri tematice, al căror corolar îl reprezintă sesiunea plenară de închidere;
- o manifestare concepută de CESE pe o solidă bază pregătitoare, cu un comitet specific alcătuit din reprezentanți ai

organizațiilor societății civile europene și care stabilește prioritățile tematice pe care trebuie să se concentreze lucrările și în funcție de care sunt adaptate modalitățile de participare <sup>(34)</sup>;

- un eveniment cu o participare cât mai largă cu putință, inclusiv la nivelul organizațiilor naționale și sectoriale;
- un eveniment ce prevede și forme de participare directă a cetățenilor europeni, în conformitate cu dispozițiile articolului 11 alineatul (1) – care impune de asemenea un dialog direct cu cetățenii din cele 27 de state membre ale Uniunii Europene –, utilizând imensele posibilități oferite de noile tehnologii de comunicare;
- o manifestare care ar putea să se încheie printr-o declarație finală, a cărei formă să fie elaborată și coordonată de același comitet pregătitor, în mod analog experimentului rodnic făcut de CESE cu nenumărate prilejuri interne și externe.

6.5 CESE consideră că un astfel de eveniment ar oferi un impuls constructiv tuturor instituțiilor Uniunii Europene pentru ca dialogul civil să devină o temă transversală pentru toate direcțiile generale ale Comisiei Europene, toate grupurile de lucru ale Consiliului și toate comisiile Parlamentului European, în mod transparent și echilibrat față de diversele componente ale societății civile organizate europene, așa cum a solicitat la timpul său Parlamentul European <sup>(35)</sup>.

6.6 De asemenea, pentru a da o mai mare forță și substanță acestei perspective, CESE cere Comisiei să elaboreze din nou o propunere precisă și finală în concluziile sale cu privire la *Statutul asociațiilor europene*, așa cum solicită cu determinare organizațiile societății civile europene și conform dorinței exprimate în repetate rânduri de Comitet în diverse avize.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

<sup>(31)</sup> Cf. punctul 4 al documentului adoptat de principalele organizații ale societății civile în cadrul conferinței organizate de CESE la 10 februarie 2010: „organizarea unei conferințe anuale a societății civile organizate, în vederea contribuției la elaborarea agendei politice europene”.

<sup>(32)</sup> JO C 51, 17.2.2011, p. 29, raportori: dnii Malosse și Dassis.

<sup>(33)</sup> Manifestarea *Open Days* a CoR, care a sărbătorit în 2012 împlinirea a zece ani de existență, reprezintă nu doar un spațiu de dezbateri și confruntări politice, ci și un loc unde se face schimb de bune practici și de forme de cooperare și unde se întâlnesc deja peste 6 000 de participanți, împărțiți în aproximativ o sută de ateliere, trei sesiuni tematice generale și o sesiune de încheiere (desfășurată în prezența reprezentanților de la cel mai înalt nivel ai tuturor instituțiilor europene).

<sup>(34)</sup> În acest context, se amintește buna practică introdusă de *Un program pentru Europa: propunerile societății civile*, elaborat de CESE în primăvara anului 2009.

<sup>(35)</sup> Rezoluția P6-TA (2009)0007 a PE din 13 ianuarie 2009 privind *Perspectivile de dezvoltare a dialogului civil în cadrul Tratatului de la Lisabona*, raportor: dna G. Grabowska.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind implicarea și participarea persoanelor în vârstă în societate (aviz din proprie inițiativă)**

(2013/C 11/04)

Raportor: **dna Maureen O'NEILL**

La 19 ianuarie 2012, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă pe tema

*Implicarea și participarea persoanelor în vârstă în societate*

(aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 23 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 144 voturi pentru și 3 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

### 1.1 Concluzie

1.2 Persoanele în vârstă sunt membri dinamici, capabili și indispensabili ai societății noastre. Ei transmit cunoaștere, competențe și experiență generațiilor viitoare. Ca indivizi, dar și în mod colectiv, ei contribuie la economie, comunități și transmiterea istoriei noastre. Ca membri de familie, persoanele în vârstă sunt responsabile de încurajarea coeziunii și solidarității în societatea noastră.

### 1.3 Recomandări

#### 1.3.1 CESE recomandă următoarele:

— accentul trebuie pus pe capacitatea și contribuția persoanelor în vârstă și nu pe vârsta lor cronologică, iar guvernele, ONG-urile și mass-media trebuie să evidențieze aceste elemente prin declarații pozitive;

— ar trebui să se asigure sprijin pentru participarea activă a tuturor grupurilor de vârstă în societate și pentru o mai mare solidaritate și cooperare inter și intragenerațională;

— guvernele și agențiile competente ar trebui să-și exprime clar angajamentul în ceea ce privește participarea activă a persoanelor în vârstă la procesul decizional și rolul lor în comunități;

— guvernele ar trebui să conlucreze cu partenerii potriviți pentru a elimina orice bariere care le împiedică pe persoanele în vârstă să participe pe deplin în societate;

— toate părțile interesate trebuie să continue să dezvolte o abordare care să pună accentul pe învățarea pe tot parcursul vieții pentru persoanele în vârstă ca indivizi, pentru angajatori și comunități;

— guvernele ar trebui să asigure incluziunea și formarea digitală a persoanelor în vârstă;

— persoanele în vârstă ar trebui să candideze la alegeri, să voteze și să activeze ca membri ai consiliilor de administrație în întreprinderi, autorități publice și ONG-uri;

— ar trebui să se recunoască contribuția îngrijitorilor informali și a beneficiarilor îngrijirii și să se sprijine în mod corespunzător drepturile și responsabilitățile lor respective;

— persoanele în vârstă ar trebui încurajate să facă voluntariat în conformitate cu orientările privind bunele practici în domeniu;

— ar trebui asigurată persoanelor în vârstă posibilitatea de a rămâne în câmpul muncii până la vârsta legală de pensionare și după aceasta, dacă doresc;

— angajatorii ar trebui să adapteze mediul de muncă și să găsească formule contractuale care să răspundă nevoilor lucrătorilor în vârstă și

— persoanele în vârstă ar trebui recunoscute drept consumatori, iar întreprinderile ar trebui încurajate să producă bunuri și servicii care să răspundă nevoilor unei societăți în curs de îmbătrânire.

## 2. Introducere

2.1 Viziunea unei îmbătrâniri active și în condiții bune de sănătate definită de către Grupul de coordonare pe tema îmbătrânirii active al Comisiei Europene afirmă: „îmbătrânirea activă și în condiții bune de sănătate este un proces prin care sunt optimizate oportunitățile în materie de sănătate, de participare și de siguranță, în vederea îmbunătățirii calității vieții în cursul procesului de îmbătrânire. Ea privește atât indivizii, cât și grupurile de populație. «Sănătatea» se referă la bunăstarea fizică, mentală și socială. «Activ» se referă la participarea continuă la activitățile sociale, economice, culturale, spirituale și cetățenești și nu doar la capacitatea de a fi activ fizic sau de a participa pe piața forței de muncă”<sup>(1)</sup>.

2.2 Scopul acestui aviz este de a evidenția participarea activă a persoanelor în vârstă în Europa, la ora actuală, de a examina barierele în calea implicării unui număr mai mare de astfel de persoane și de a sublinia că această participare continuă pe durata întregii vieți. Edificarea unei Europe a tuturor vârstelor<sup>(2)</sup> începe de la naștere și necesită o viziune pe termen lung. Acest aviz se bazează pe avizele CESE anterioare privind persoanele în vârstă și îmbătrânirea<sup>(3)</sup>.

2.3 În prezent există în Europa peste 85 de milioane de persoane cu vârsta de peste 65 de ani și numărul acestora va atinge 151 de milioane până în 2060. Este important să nu se acorde atenție doar vârstei cronologice, ci să se recunoască și să se dezvolte capacitatea de participare a persoanelor de orice vârstă și să se țină seama de faptul că, deși activitatea persoanelor în vârstă (definite, în sensul acestui aviz, ca având peste 65 de ani) poate suferi limitări din cauza stării de sănătate, acest lucru nu le împiedică neapărat să se implice în diverse activități.

2.4 „Participarea socială, culturală, economică și politică activă a persoanelor în vârstă se bazează pe o imagine corectă despre vârstă<sup>(4)</sup>”. Trebuie să descurajăm utilizarea unui limbaj excesiv de dramatic de către mass-media și guverne pentru a descrie o societate în curs de îmbătrânire.

2.5 Atitudinile discriminatorii pe motiv de vârstă trebuie eliminate întrucât dăunează imaginii persoanelor în vârstă și le descurajează pe acestea să participe. Aceasta implică pierderea unor contribuții vitale și accentuează tensiunile între generații. Ar trebui să celebrăm posibilitatea de a trăi o viață mai lungă și mai sănătoasă, ca urmare a îmbunătățirii educației și a nutriției, precum și a accentului pus pe contractul social între generații.

2.6 Atitudinile negative față de persoanele în vârstă ignoră rolul acestora ca lucrători, consumatori, participanți în proiecte comunitare și ca îngrijitori ai altor persoane. Percepțiile negative referitoare la persoanele în vârstă sunt dăunătoare, întrucât discriminarea subminează respectul de sine și acționează ca o barieră în calea unei mai mari implicări și a contribuției lor la

economie. Sperața de viață a crescut ca urmare a noilor evoluții din medicină, farmacologie și tehnologie, în paralel cu o conștientizare și educare sporită privind aspectele legate de sănătate. „Studiile au arătat că aprecierea de către persoanele foarte vârstnice a calității propriei vieți este adesea mult mai bună decât se recunoaște în general. Este necesară schimbarea atitudinilor față de îmbătrânire, care, mult prea adesea, sunt dominate de viziuni negative greșite și de prejudecăți”<sup>(5)</sup>.

2.7 Schimbările demografice oferă oportunități pentru creșterea „economiei de argint”, întrucât persoanele în vârstă sunt consumatori în multe sectoare, dar și contribuie la acestea prin activitatea profesională desfășurată.

2.8 Eliminarea discriminării pe motive de vârstă prin legislație, luarea unor inițiative și crearea unui nou dinamism în elaborarea politicilor ar trebui să constituie, prin urmare, o prioritate în ceea ce privește îmbătrânirea activă și eliberarea potențialului populației în vârstă pentru a juca un rol deplin în dezvoltarea capitalului social și economic al țării lor.

2.9 Ar trebui să punem sub semnul întrebării concepția conform căreia la 65 de ani devenim beneficiari ai serviciilor, fără a mai contribui la acestea. Ar trebui abolite barierele de vârstă. Persoanele în vârstă nu devin un grup omogen din cauza vârstei, ci își păstrează opiniile, energiile, experiențele, prejudecățile, nevoile și dorințele lor diferite. Îmbătrânim cu toții, iar împlinirea așteptărilor pentru 2060 va necesita adaptare constantă.

2.10 Datele statistice referitoare la persoanele în vârstă trebuie utilizate cu prudență pentru a se evita prezumția conform căreia condițiile de sănătate, ratele de participare etc. sunt aceleași pentru persoanele cu vârstă cuprinsă între 65 și 100 de ani, întrucât nevoile și capacitățile variază. Ar trebui să evităm să facem presupuneri pe baza vârstei și să gândim în categorii rigide.

2.11 Este imposibil să se abordeze demnitatea și bunăstarea persoanelor în vârstă fără a ține seama de strategiile referitoare la venit, sănătate și asistență socială și de menținerea rețelelor sociale locale și a inițiativelor comunitare. Aceste chestiuni sunt evidențiate în raport cu barierele în calea participării care **ar putea** fi create. Capacitatea de a accesa servicii și de a participa în mod activ depinde în mod considerabil de faptul de a dispune de un venit suficient, acesta trebuind să fie parte integrantă a reformei pensiilor.

## 3. Chestiuni civice

3.1 Recentul raport „Gold Age Pensioners” (*Pensionarii vârstei de aur*)<sup>(6)</sup> descrie persoanele în vârstă ca un „liant social” și evidențiază contribuția lor în familie și comunități prin voluntariat și participare în cadrul instituțiilor democratice.

(1) „Planul strategic de punere în aplicare pentru parteneriatul european pentru inovare”, Comisia Europeană, 7.11.2011.

(2) „Manifestul părților interesate pentru o Uniune Europeană a tuturor vârstelor până în 2020”, Platforma europeană AGE, 2011

(3) JO C 228, 22.9.2009, p. 24; JO C 51, 17.2.2011, p. 55; JO C 181, 21.6.2012, p. 150.

(4) Al 6-lea raport privind situația generațiilor în vârstă în Republica Federală Germania.

(5) Kirkwood, T et al: „New Ways of Looking at Age” (*Noi moduri de a privi îmbătrânirea*), Blackstaff Press 2011.

(6) „Gold Age Pensioners” (*Pensionarii vârstei de aur*), WRVS 2011.

3.2 Participarea la vot a persoanelor în vârstă în cadrul tuturor alegerilor este mai ridicată decât pentru restul populației. Raportul Eurostat (7) a indicat că 50 % din cetățenii cu vârsta peste 55 de ani au votat și că interesul în politică este mai puternic la o vârstă mai înaintată. Numărul în creștere al persoanelor în vârstă în societatea noastră generează o influență politică considerabilă, cunoscută în SUA ca „puterea gri”, care este exercitată cu adevărat.

3.3 Vârsta mediană a membrilor aleși în Parlamentul European este de 54 de ani, iar cel mai bătrân membru are 84 de ani. Aceeași situație se regăsește în alte instituții guvernamentale și în CESE, ceea ce evidențiază faptul că vârsta nu ar trebui să fie o barieră în calea participării la niciun nivel.

3.4 Multe persoane în vârstă contribuie cu experiența și cunoștințele acumulate în cursul vieții lor profesionale în consiliile de administrație ale ONG-urilor, în cadrul autorităților publice și întreprinderilor.

#### 4. Participarea la procesul decizional

4.1 Dată fiind amploarea contribuției aduse de persoanele în vârstă la societate în diferite moduri, se pot face presupuneri privind incluziunea socială a persoanelor în vârstă și implicarea lor în procesul decizional. Cu toate acestea, persoanele în vârstă se simt adesea „excluse” în raport cu deciziile luate cu privire la propria lor bunăstare sau comunitatea în care trăiesc. Indivizii au nevoie de încurajare personală, iar organizațiile necesită pentru a se dezvolta mecanisme de includere a opiniilor persoanelor în vârstă.

4.2 Platforma europeană a persoanelor în vârstă a publicat un raport în 2010 (8), care a ilustrat metodele dezvoltate în diferite state membre și a inclus punctele de vedere ale consiliilor naționale și locale ale seniorilor și rezultatele consultărilor publice. O condiție fundamentală a procesului european de incluziune socială este ca părțile interesate să participe la dezvoltarea soluțiilor pentru problemele cu care se confruntă. Participarea este crucială, dar la fel de important este și faptul de a fi ascultat activ, astfel încât să se producă schimbări.

4.3 Persoanele care se confruntă cu excluderea socială ca urmare a stării proaste de sănătate, a handicapului sau sărăciei trebuie să primească asistență și să își dezvolte autonomia. Grupul de lucru scoțian privind demența este un exemplu strălucit de persoane care, diagnosticate fiind cu demență, sunt decise să își păstreze opțiunile și controlul asupra propriei vieți. Acest grup și-a format o reputație națională și internațională impresionantă prin campaniile sale entuziaste și îndrăznețe în vederea unei mai bune înțelegeri a demenței și prin activitatea sa de lobby pentru îmbunătățirea serviciilor. Persoane suferind de demență gestionează organizația și sunt vorbitori principali la conferințe sau fac campanii pe lângă guvern (9).

(7) „Active Ageing and solidarity between the generations” (*Îmbătrânirea activă și solidaritatea între generații*), Eurostat 2012.

(8) „Guide for Civil Dialogue on Promoting Older People’s Social Inclusion” (*Ghid pentru dialogul civil privind promovarea incluziunii sociale ale persoanelor în vârstă*), Age Platform Europe 2010.

(9) „Perspectives on ageing with dementia” (*Perspectivile îmbătrânirii pentru persoanele suferind de demență*), Joseph Rowntree Foundation 2012.

4.4 Participarea reală necesită structuri care să o încurajeze și un angajament din partea organismelor guvernamentale și a ONG-urilor, a angajatorilor și a altor instituții privind ascultarea cu seriozitate a persoanelor în vârstă în calitatea lor de părți interesate; aceasta implică eliminarea jargonului din limbaj, punerea la dispoziție a unor spații de întâlnire, asigurarea capacității financiare de participare și a posibilității de a utiliza transportul. Persoanele în vârstă trebuie să fie conștiente de drep-turile și obligațiile lor și să aibă ocazia de a se familiariza cu chestiunile care urmează să fie discutate; din acest motiv, formarea, inclusiv în domeniul TIC, este un factor esențial (10).

4.5 Se pune din ce în ce mai mult accent pe coproducție, care se referă la „indivizii, comunitățile și organizațiile care au aptitudinile, cunoștințele și capacitatea de a conlucra în vederea creării de oportunități și a rezolvării problemelor” (11). Principiile implicate sunt cele care se află la baza tuturor activităților participative și pot fi aplicate de la nivel individual, în ceea ce privește conceperea unui pachet de asistență, până la nivelul guvernelor naționale, unde pot fi aplicate în dezvoltarea poli-ticilor.

#### 5. Cercetare

5.1 CESE a salutat sprijinul Comisiei Europene pentru inițiativele de programare comună și pentru dezvoltarea unor foi de parcurs pentru viitoare activități de cercetare în domeniul îmbătrânirii și al schimbărilor demografice, care sunt o parte componentă a „Orizont 2020 – foi de parcurs privind îmbătrânirea” (12).

5.2 Cercetarea continuă privind toate aspectele vieții persoanelor în vârstă este importantă pentru a asigura luarea unor decizii politice adecvate privind sănătatea, asistența socială, educația, venitul și participarea. Persoanele în vârstă ar trebui implicate în identificarea problemelor și în cercetare. Este deosebit de important să se efectueze teste clinice adecvate cu medicamente pe persoanele în vârstă.

#### 6. Îngrijire

6.1 Pe măsură ce populația îmbătrânește, responsabilitățile în materie de îngrijire vor reveni unui număr din ce în ce mai mare de femei în vârstă și ar putea genera probleme financiare din cauza pierderii salariului și a reducerii drepturilor la pensie. Persoanele în vârstă au o contribuție semnificativă ca îngrijitori informali ai unor rude mai bătrâne, mai fragile, ceea ce constituie o economie considerabilă pentru bugetele sociale. Trebuie să se recunoască experiența și competențele îngrijitorilor informali și nevoia de a oferi oportunități de formare.

6.2 În plus, mulți bunici se îngrijesc de nepoți, întrucât acest lucru este necesar în familii care se confruntă cu dificultăți sau pentru a permite copiilor lor să lucreze și astfel să fie activi din punct de vedere economic.

(10) A se vedea nota de subsol nr. 8.

(11) „A guide to co-production with older people” (*Un ghid privind coproducția cu persoanele în vârstă*), NDTI.

(12) A se vedea Avizul CESE pe tema „Orizont 2020: foi de parcurs privind îmbătrânirea”, adoptat la 23 mai 2012 JO C 229, 31.07.2012, p. 13.

6.3 Există posibilități de inovare socială în domeniul îngrijirii informale și statele membre ar trebui să facă eforturi mai mari pentru a aborda provocările și responsabilitățile sporite cu care se confruntă îngrijitorii informali în contextul unor servicii de îngrijire reduse sau inadecvate.

## 7. Voluntariat

7.1 „Există o varietate remarcabilă de activități voluntare efectuate de persoanele în vârstă, care depășesc temele tradiționale legate de vârstă, cum ar fi sprijinul pentru persoanele în vârstă fragile sau bolnave”<sup>(13)</sup>. Activitățile lor voluntare includ asistența și sănătatea, timpul liber, mediul, organizațiile religioase, cultura și politica.

7.2 Persoanele în vârstă fac voluntariat deoarece acesta le permite să își păstreze și să își dezvolte aptitudinile și contactele sociale, pentru a preveni izolarea și excluderea socială și pentru a-și servi comunitatea. Voluntariatul aduce beneficii reciproce. O anchetă realizată în 2009 a ajuns la concluzia că 78 % din populația UE este de părere că persoanele în vârstă au o contribuție majoră ca voluntari în organizațiile de caritate și în cele comunitare<sup>(14)</sup>.

7.3 În absența unor servicii prevăzute de lege sau în cazul reducerii acestora, ar trebui să se aprecieze faptul că persoanele în vârstă fac voluntariat pentru a suplini aceste lacune; ele au însă nevoie de sprijin.

7.4 Ar trebui observat faptul că recunoașterea și sfera activităților de voluntariat variază considerabil între statele membre și că acele persoane care fac voluntariat la bătrânețe au făcut de obicei voluntariat în cursul întregii vieți. Prin urmare, oamenii ar trebui încurajați și susținuți în cursul întregii vieți să se implice în voluntariat, ceea ce are efecte benefice la bătrânețe prevenind izolarea și excluderea socială și stimulând contactele și relațiile de prietenie.

## 8. Contribuția economică

8.1 Pe lângă consum, contribuția persoanelor în vârstă la economie poate fi măsurată prin plata impozitelor pe venit și pe achiziții, îngrijirea informală a rudelor, care înseamnă o economie pentru stat, îngrijirea nepoților, care permite copiilor să se întoarcă pe piața forței de muncă, precum și prin valoarea voluntariatului și a rămânerii în câmpul muncii. În plus, au loc transferuri de active către membrii mai tineri ai familiei, pentru a-i ajuta pe aceștia să își îndeplinească angajamentele financiare majore<sup>(15)</sup>.

8.2 O recunoaștere sporită a unei populații în curs de îmbătrânire ar trebui să mărească potențialul întreprinderilor și al

altor entități de a dezvolta și de a comercializa bunuri și servicii destinate acestei categorii de populație în contextul unei societăți în curs de îmbătrânire, stimulând astfel creșterea producției și crearea de locuri de muncă<sup>(16)</sup>.

8.3 Nu există o suficientă recunoaștere a persoanelor în vârstă în calitatea lor de consumatori, ceea ce alimentează atitudinile negative față de vârsta înaintată. Viziunile stereotipice despre persoanele în vârstă tind să genereze părerea conform căreia ele nu necesită și nu doresc oportunități și servicii diferite și că „piața tineretului” este mult mai importantă<sup>(17)</sup>.

## 9. Ocuparea forței de muncă

9.1 „Aproape 60 % dintre lucrători cred că vor fi capabili să își continue munca la vârsta de 60 de ani”<sup>(18)</sup>.

9.2 Dată fiind longevitatea crescută, este important ca persoanele în vârstă să dispună de capacitatea și de posibilitatea de a rămâne în câmpul muncii până la vârsta de pensionare legală și, dacă doresc, și după aceea. În acest scop este nevoie de recunoașterea capacităților unei persoane în vârstă, de adaptarea mediului și a programului de lucru (ceea ce este avantajos și în cursul întregii vieți), de capacitatea de a participa la formări pentru a ține pasul cu metodele în schimbare și de eforturi pentru a combate discriminarea pe motiv de vârstă la locul de muncă. CESE a adoptat recent un aviz în care propune un pachet de măsuri specifice pentru a include aceste cerințe și în care a subliniat cât de important este rolul jucat de partenerii sociali pentru a asigura politici și mecanisme de adaptare corespunzătoare<sup>(19)</sup>.

9.3 Trebuie să se recunoască faptul că există o diferență între persoanele care lucrează după vârsta de pensionare pentru că **asa doresc** și persoanele care **sunt nevoite** să facă acest lucru deoarece venitul lor din pensie este inadecvat.

9.4 Persoanele în vârstă contribuie la locul de muncă cu o experiență bogată și cu competențe variate, acestea fiind esențiale într-o perioadă de deficit de competențe și asigurând o contribuție continuă la economie. Întreprinderile trebuie încurajate să dezvolte cele mai bune practici în ceea ce privește strategiile de gestionare a vârstei.

9.5 Există un potențial pentru ca persoanele în vârstă să devină lucrători independenți sau antreprenori, ceea ce le oferă autonomie și control sporit asupra condițiilor lor de muncă. Contribuția persoanelor în vârstă în acest domeniu crește. Datele Eurostat pentru 2010 au arătat că 50 % din forța de muncă cu vârsta de peste 65 de ani era compusă din lucrători independenți<sup>(20)</sup>. Stimulentele pentru noi proiecte și servicii care reflectă demografia în schimbare pot proveni de la chiar persoanele în vârstă care desfășoară activități în acest domeniu, iar persoanele individuale trebuie încurajate să profite de aceste oportunități<sup>(21)</sup>.

<sup>(16)</sup> JO C 44, 11.2.2011, p. 10.

<sup>(17)</sup> „The Golden Economy” (*Economia de aur*), AGE UK 2011.

<sup>(18)</sup> „Living Longer Working Better” (*Trăind mai mult, muncind mai bine*), Eurofound 2011.

<sup>(19)</sup> OJ C 318, 29.10.2011, p. 1.

<sup>(20)</sup> „Active Ageing and solidarity between the generations” (*Îmbătrânirea activă și solidaritatea între generații*), Eurostat 2011.

<sup>(21)</sup> „Golden opportunities” (*Oportunități de aur*), UnLtd 2012.

<sup>(13)</sup> „Volunteering by Older People in the EU” (*Voluntariatul în rândul persoanelor în vârstă în UE*), Eurofound 2011.

<sup>(14)</sup> A se vedea nota de subsol nr. 6.

<sup>(15)</sup> „Gold Age Pensioners”, WRVS 2011.

## 10. Învățarea pe parcursul vieții

10.1 CESE a subliniat de mai mulți ani importanța învățării pe tot parcursul vieții ca o condiție-cheie pentru incluziunea socială, rămânerea în câmpul muncii, dezvoltarea personală și capacitatea de a participa efectiv <sup>(22)</sup>.

10.2 Un număr din ce în ce mai mare de persoane în vârstă beneficiază de oportunități educaționale, dar situația diferă de la un stat membru la altul <sup>(23)</sup>. Implicarea persoanelor în vârstă în grupurile comunitare și în ONG-uri reprezintă o sursă importantă de învățare informală.

## 11. Rolul TIC

11.1 Utilizarea TIC este din ce în ce mai importantă pentru toți cetățenii. Utilizarea internetului și a emailului le poate permite persoanelor în vârstă să își păstreze contactele din afara casei și să mențină o comunicare regulată cu membrii familiei care nu locuiesc în apropiere. Aceasta poate fi îmbunătățită prin utilizarea Skype sau a unor medii similare pentru a avea contact vizual. Utilizarea camerelor de chat supervizate poate ajuta persoanele în vârstă care sunt incapabile să își părăsească locuința să contacteze alte persoane cu interese similare, ceea ce contribuie la atenuarea izolării.

11.2 Prin intermediul e-sănătății se pot obține beneficii semnificative în ceea ce privește condițiile de monitorizare și răspunsul în situații de urgență. Astfel de metode nu ar trebui să înlocuiască contactul regulat „față în față” cu oamenii, fiind necesar ca sistemul de e-sănătate să integreze nevoia de relații reale cu persoane individuale.

11.3 Aplicațiile TIC mai controversate includ sisteme de monitorizare personală în case „inteligente”, pentru siguranța personală sau aparate de monitorizare pentru indivizi suferind

de demență. Scopul acestora este de permite în condiții de siguranță continuarea unei existențe autonome și alegerea activității dorite. Utilizarea unor astfel de metode trebuie să se bazeze pe decizii și practica etică și trebuie să fie în mod clar în beneficiul persoanei în vârstă; metodele respective nu trebuie să fie utilizate ca un mecanism de control sau ca o modalitate de reducere a sprijinului primit din partea personalului.

11.4 Utilizarea internetului pentru a face cumpărături on-line are avantaje clare pentru persoanele cu probleme de mobilitate, dar trebuie pusă în balanță cu nevoia de a întâlni alte persoane și de a face mișcare în afara casei. Trebuie garantată protecția datelor și a confidențialității.

11.5 Pentru utilizarea TIC este nevoie de formare și sprijin, precum și de acces la echipament. Aceste aspecte au fost evidențiate în Avizul CESE pe tema „Creșterea nivelului de alfabetizare digitală, a competențelor digitale și a e-incluziunii” <sup>(24)</sup>.

## 12. Bariere în calea participării

12.1 În timp ce implicarea persoanelor în vârstă într-o serie de activități cu impact asupra vieții economice și sociale a fost subliniată, pentru multe persoane în vârstă încă rămân bariere considerabile care le împiedică să participe.

12.2 Vârsta cronologică este doar una din multiplele caracteristici care definesc o persoană. Cunoștințele, competențele și experiența de care dispun diferite grupuri de vârstă reprezintă o resursă vitală în societate. O societate incluzivă pentru toate vârstele presupune responsabilitatea colectivă a factorilor de decizie, a părților interesate relevante și a cetățenilor înșiși în formularea politicilor și a practicilor care asigură echitatea și incluziunea indiferent de vârstă.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Staffan NILSSON

<sup>(22)</sup> JO C 161, 13.7.2007, p. 1; JO C 204, 9.8.2008, p. 89; JO C 228, 22.9.2009, p. 24; JO C 77, 31.3.2009, p. 115; JO C 51, 17.2.2011, p. 55.

<sup>(23)</sup> A se vedea nota de subsol nr. 20.

<sup>(24)</sup> JO C 318, 29.10.2011, p. 9.

## Avizul Comitetului Economic și Social European privind responsabilizarea în societate și integrarea cetățenilor romi în Europa (aviz suplimentar)

(2013/C 11/05)

Raportor: **dl Ákos TOPOLÁNSZKY**

La 17 ianuarie 2012, în conformitate cu articolul 29 litera (A) din Normele de aplicare a Regulamentului de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz suplimentar cu privire la

*Responsabilizarea în societate și integrarea cetățenilor romi în Europa*

(aviz suplimentar).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 23 octombrie 2012.

În cea de a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 127 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 12 abțineri.

### 1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută cu satisfacție și cu speranță măsurile luate recent de Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul European, de celelalte instituții europene, precum și de statele membre, în scopul incluziunii și integrării în societate a cetățenilor romi din Europa, printre care adoptarea strategiei-cadru a CE, precum și a strategiilor naționale de integrare a romilor (SNIR).

1.2 În același timp, atrage atenția asupra faptului că „în ciuda acestor eforturi combinate, situația romilor nu s-a îmbunătățit în mod decisiv în ceea ce privește discriminarea multora dintre ei, nivelul de trai și oportunitățile lor în viață ...”.

1.3 În avizul exploratoriu din 2011, CESE <sup>(1)</sup> își exprima deja preocuparea față de acceptarea SNIR de către organizațiile societății civile și de romi și a formulat o serie de recomandări.

1.4 Rezultatele anchetei comandate de CESE în cele 27 de state membre - similare cu cele ale studiilor efectuate de *EU Roma Policy Coalition (ERPC)* și de alte organizații ale societății civile - pun în evidență, dincolo de gradul ridicat de dezinformare și nemulțumire, frustrarea și nesiguranța larg răspândite în rândul purtătorilor de cuvânt ai comunității rome, al organizațiilor societății civile și al reprezentanților acestora. Se pare că SNIR nu au răspuns așteptărilor tot mai mari și speranțelor sincere în rândul romilor că strategia poate contribui la îmbunătățirea esențială a integrării lor sociale.

1.5 Instrumentele și resursele disponibile pentru îndeplinirea obiectivelor SNIR nu sunt suficient de viabile pentru a contracara efectele negative persistente ale discriminării și excluziunii asupra vieții și șanselor celor afectați. Prin urmare, CESE atrage atenția asupra importanței coordonării politicilor și a planificării resurselor proporțional cu obiectivele.

1.6 În opinia Comitetului, planificarea și realizarea SNIR trebuie să urmeze întotdeauna o abordare bazată pe drepturi, pentru a asigura respectarea drepturilor omului și drepturilor fundamentale.

1.7 Subliniază că, în fiecare domeniu al vieții sociale, trebuie să se acorde prioritate luptei împotriva discriminării.

1.8 Reiterează că este necesară răspândirea generală a unei abordări pozitive față de situația socială a romilor și subliniază că elementul decisiv al politicilor de incluziune este ca oamenii să aibă energia, mijloacele și puterea de a decide asupra destinului lor.

1.9 Sprijină crearea rețelei de puncte de contact naționale pentru romi, cu competențele adecvate, prevăzută de Comisia Europeană și accentuează faptul că societatea civilă organizată, inclusiv organizațiile de romi și reprezentanții acestora, trebuie să fie implicată pe deplin în procesele legate de SNIR (elaborare, punere în aplicare, monitorizare și evaluare).

1.10 Este necesar ca monitorizarea și evaluarea SNIR să aibă o bază științifică solidă, să se efectueze cu implicarea experților independenți și să se asigure finanțarea sistematică a acestora.

<sup>(1)</sup> Avizul CESE privind responsabilizarea în societate și integrarea cetățenilor romi în Europa, din 16.6.2011 (JO C 248, 25.8.2011, p. 16-21)

## 2. Context

2.1 În aprilie 2011, Comisia Europeană a adoptat un document de mare importanță strategică, intitulat „Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020”<sup>(2)</sup>. Pentru prima dată în istoria UE și în strânsă legătură cu prioritățile Strategiei Europa 2020, cu prevederile Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și cu cele 10 Principii de bază comune privind incluziunea romilor<sup>(3)</sup>, comunicarea stabilește obiectivele principale ale strategiei. Aceasta grupează sarcinile politice în patru domenii: accesul la educație, ocuparea unui loc de muncă, servicii medicale și locuințe. Comunicarea acordă importanță deosebită colaborării cu organizațiile societății civile și organizațiile de romi și se pronunță în favoarea creării și implementării unor mecanisme solide de monitorizare și evaluare. În același timp, se solicită statelor membre ca, până la sfârșitul anului 2012, să elaboreze, să adopte și să transmită Comisiei Europene documentele legate de strategiile naționale.

2.2 În Concluziile<sup>(4)</sup> sale, Consiliul reiterează prevederile din Comunicarea Comisiei<sup>(5)</sup> și constată că:

„(Consiliul salută) Comunicarea Comisiei (...) și încurajează statele membre să stabilească obiective naționale realizabile (...), să creeze un mecanism de supraveghere și să asigure o accesibilitate sporită la fondurile UE pentru proiectele de incluziune a romilor” și stabilește:

- că este necesar „să se monitorizeze și să se evalueze în mod corespunzător impactul strategiilor de incluziune a romilor sau al ansamblului integrat de măsuri (...)” (punctul 23);
- „să încurajeze implicarea mai mare a societății civile și a tuturor celorlalte părți interesate” (punctul 41).

3. La 16 iunie 2011, CESE a elaborat un aviz exploratoriu privind responsabilizarea în societate și integrarea cetățenilor romi în Europa<sup>(6)</sup>. Concluziile cele mai importante ale documentului:

- (2) Un cadru UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020, [COM(2011) 173 final].
- (3) Cele 10 Principii comune de bază privind incluziunea romilor au fost prezentate în cadrul primei reuniuni a Platformei, la 24 aprilie 2009. Menționăm aici în primul rând următoarele principii: „vizarea clară, dar nu exclusivă”, abordarea interculturală și „obiectivul integrării în societate”.
- (4) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf)
- (5) Concluziile Consiliului privind Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020.
- (6) Avizul CESE privind responsabilizarea în societate și integrarea cetățenilor romi în Europa, din 16.6.2011 (JO C 248, 25.8.2011, p. 16-21).

3.1 CESE salută cu satisfacție și cu speranță măsurile luate de Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul European, de celelalte instituții europene și de statele membre în scopul incluziunii și integrării în societate a cetățenilor romi din Europa, precum și eforturile acestora, care s-au intensificat în ultimul timp;

3.1.1 în același timp, atrage atenția asupra faptului că, „în ciuda acestor eforturi combinate, situația romilor nu s-a îmbunătățit în mod decisiv în ceea ce privește discriminarea multora dintre ei, nivelul de trai și oportunitățile lor în viață; dimpotrivă, s-a constatat înrăutățirea anumitor aspecte”;

3.1.2 de aceea, atrage atenția asupra unei strategii paneuropene integrate, coordonate și coerente, precum și a unui program de acțiune hotărât și sistematic care să cuprindă toate domeniile politice și care să fie pus în aplicare la nivel național, asigurându-le persoanelor și comunităților respective competențele și autoritatea necesare pentru a decide cu privire la propriul lor destin (responsabilizare);

3.1.3 consideră că „se pot propune statelor membre următoarele elemente - care să fie puse în aplicare în mod coordonat – drept cei trei piloni ai unei politici de integrare a romilor [...] care să reflecte, în mod explicit, dar nu exclusiv, natura problemelor și prioritățile strategice de soluționare a acestora:”

- a) „o politică de integrare fără deosebire de rasă și etnie” - precum și reducerea concentrării sărăciei și a lipsurilor extreme;
- b) o politică de sprijinire a responsabilizării persoanelor care se consideră membre ale oricăror comunități rome și de celebrare a incluziunii sociale realizate de acestea;
- c) „politici generale și acțiuni publice împotriva rasismului”.

3.2 subliniază „nevoia vitală de a implica în mod activ reprezentanții și membrii populațiilor și comunităților de romi atât în procesul de planificare, cât și în punerea în aplicare la fiecare nivel (UE, național, regional și local)”.

3.3 CESE „dorește să participe la evaluarea acestor politici în baza mandatului din partea societății civile și a legăturii intrinsece cu organizațiile societății civile din statele membre. Intenționează să se implice în medierea dintre instituțiile UE și societatea civilă organizată și să participe ca partener activ în cadrul Platformei UE pentru incluziunea romilor, precum și la alte forme de dialog structurat”.



#### 4. Cercetări, studii

4.1 În lumina celor menționate mai sus, prezentul aviz își propune să sintetizeze cunoștințele, opiniile și experiențele recente legate de strategia-cadru și strategiile naționale de integrare a romilor (SNIR) ale organizațiilor „gardiene”, ale serviciilor competente ale Comisiei Europene, precum și ale organizațiilor societății civile, grupurilor și activităților de lobby reprezentând populația romă și interesele acesteia. Fără îndoială, imaginea creată în urma acestui exercițiu influențează în mod esențial șansele statelor membre de a îndeplini obiectivele stabilite în cadrul strategiei-cadru. Au fost analizate următoarele documente:

- diferite documente ale Comisiei Europene legate de procesul de elaborare a strategiilor naționale și conținutul acestora;
- documentele legate de activitățile de „participare-observare” OSI și de difuzare a informațiilor, în special în noile state membre (7);
- studiul bazat pe chestionare al *European Roma Policy Coalition*
- rapoartele privind conținutul strategiilor și procesul de elaborare a strategiilor ale organizațiilor societății civile militante în chestiunile legate de romi, cum ar fi ERIO (*European Roma Information Centre*) și Center Amalipe;
- precum și rezultatele anchetei on-line efectuate de CESE în cele 27 de state membre.

4.2 Comisia Europeană a realizat o analiză succintă (8) a strategiilor naționale prezentate de statele membre; CESE este de acord (9), în mare măsură, cu concluziile ușor critice ale Comisiei, precum și cu necesitatea sporită de implicare mai puternică a autorităților locale și regionale, de colaborare mai strânsă cu societatea civilă, de a asigura resurse financiare proporționale cu sarcinile și obiectivele stabilite, de monitorizare și evaluare a politicilor, de intensificare a luptei de combatere a discriminării, așa cum se menționează și în strategii.

4.3 Concomitent cu analiza rezultatelor chestionarelor comandate de CESE, ERPC (*European Roma Policy Coalition*) a efectuat o analiză pe baza unor întrebări și metode foarte

(7) Revizuirea Cadrului UE SNIR, OSI, 2012, <http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf>

(8) Strategiile naționale de integrare a romilor: un prim pas în punerea în aplicare a Cadrului UE [COM(2012) 226] și SWD (2012) 133, 21.5.2012.

(9) „(...) statele membre depun eforturi de a adopta o abordare cuprinzătoare privind integrarea romilor. Cu toate acestea, sunt necesare eforturi suplimentare la nivel național. Incluziunea socioeconomică a romilor rămâne, în primul rând, responsabilitatea statelor membre care vor fi nevoite să depună mai multe eforturi pentru a-și îndeplini această responsabilitate prin luarea unor măsuri mai concrete, stabilirea unor obiective explicite pentru rezultate măsurabile, asigurarea la nivel național a finanțării cu o destinație clară și a unui sistem de monitorizare și evaluare solid.”

asemănătoare, rezultatele acestora din urmă fiind publicate într-un studiu comun cu strategiile naționale de integrare a romilor (SNIR) (10).

4.3.1 Profitând de potențialul propriei rețele, ERPC a primit 90 de răspunsuri utilizabile (78 din statele membre) la chestionarul adresat unui spectru larg de organizații de romi sau care apără interesele romilor. Deși au existat diferențe între țări, în general, respondenții au făcut referire la gradul scăzut de implicare și la efectul redus al implicării lor în procesul de elaborare a strategiilor. Concluziile studiului efectuat de ERPC arată că nivelul scăzut de activitate și al impactului se datorează în mare parte faptului că procesul de elaborare și publicarea rezultatelor strategiilor au fost limitate și lipsite de transparență (11).

4.3.2 Pentru a favoriza participarea mai largă și mai eficientă a societății civile, ERPC recomandă să se instituie la toate nivelurile o cultură a dialogului permanent, care să reprezinte mai mult decât simpla obligație de consultare, să se creeze mecanisme de participare adecvate, să se asigure un grad ridicat al transparenței acțiunilor guvernelor și să se transmită în mod regulat informații privind deciziile luate. În concluziile sale, ERPC constată că „SNIR arată că există diferențe clare și îngrijorătoare în ce privește voința politică de a aborda problema discriminării și a atitudinii ostile față de romi și de a ameliora politicile naționale, astfel încât să se înlănească participarea sporită a romilor în toate domeniile colective ale societății”.

#### 4.4 Analiza rezultatelor anchetei on-line efectuate de CESE (12)

4.4.1 Cercetătorii au trimis chestionarul on-line cu întrebări grupate pe categorii închise la aproximativ 2 000 de organizații ale societății civile militante în chestiunile legate de romi (13). Cota de participare a fost deosebit de redusă, ca și în cazul studiului ERPC (14).

4.4.2 În ce privește satisfacția față de conținutul strategiilor UE și naționale, respondenții au notat-o, în medie, sub 2 puncte (15) - pe o scală de 5 puncte - pe baza a 14 puncte analitice

(10) Analiza strategiilor naționale de integrare a romilor, ERPC, martie 2012.

(11) „(...) o mare parte a respondenților din statele membre au descris procesul de elaborare a SNIR ca fiind netransparent. În majoritatea cazurilor, participarea părților interesate, în special implicarea romilor, nu este încă clară în ce privește punerea în aplicare a SNIR.”

(12) Studiu privind participarea și activitățile romilor și/sau ale organizațiilor neguvernamentale în procesul de elaborare și adoptare a strategiilor naționale de integrare a romilor. Kontra Ltd., Budapesta 2012; manuscris.

(13) Prin „metoda bulgăre de zăpadă”, întrebările trimise la 800 de adrese au acoperit aproximativ 2 000 de adrese. Cercetătorii au solicitat organizațiilor să răspundă în trei reprize.

(14) În ambele cazuri au fost primite 78 de chestionare cu răspunsuri. Răspunsurile au parvenit din fiecare stat membru, însă - în raport cu numărul total de răspunsuri - au existat mari diferențe între țări. În general, au parvenit mai multe răspunsuri din statele membre în care populația romă este mai semnificativă.

(15) Media se situează între 1,6 și 2,7 puncte/întrebare.

diferite<sup>(16)</sup>. Pentru majoritatea respondenților, până în prezent, SNIR nu reprezintă expresia succesului și a voinței politice convingătoare. Această percepție puternic negativă explică, foarte probabil, nivelul foarte scăzut de participare la anchetă.

4.4.3 În ansamblu, studiul pune în evidență, dincolo de gradul ridicat de lipsă de informare și nemulțumire, frustrarea și nesiguranța larg răspândite în rândul purtătorilor de cuvânt ai comunității române, al organizațiilor societății civile și al reprezentanților acestora. SNIR nu au răspuns așteptărilor tot mai mari și speranțelor sincere din rândul romilor că strategia poate contribui la îmbunătățirea esențială a integrării lor sociale. Nivelul scăzut de participare și nemulțumirea sunt semnale ale faptului că - în mod contrar intențiilor declarate - părțile vizate nu au fost suficient implicate în procesul de elaborare a strategiilor, nu s-au creat mecanismele fundamentale de participare, respectiv, din cauza experiențelor de secole de discriminare și segregare, procesele actuale nu au reușit să sădească suficientă încredere în cercul reprezentanților părților vizate.

4.4.4 În mare parte, rezultatele studiului confirmă și susțin recomandările formulate în avizul exploratoriu privind consolidarea participării societății civile.

## 5. Considerații generale

5.1 În ultimii ani, instituțiile și organismele UE au depus eforturi considerabile și au făcut sacrificii pentru a înlesni integrarea socială a romilor, pentru combaterea excluziunii lor și a expunerii la sărăcie extremă, pentru acceptarea romilor ca cetățeni europeni și naționali cu drepturi depline în viața politică, economică și socială.

5.2 Cu toate acestea, până în prezent, aceste eforturi au avut ca efect în cel mai bun caz rezultate limitate. Din analiza SNIR reiese în mod clar că este vorba de un proces necesar, fără îndoială, însă departe de a fi suficient, în cadrul căruia, cei vizați sunt pe de o parte dezinformați și neîncrezători, iar cei mai mulți sunt nemulțumiți de obiectivele stabilite și șansele de îndeplinire a acestora. Tocmai de aceea, adoptarea programelor strategice trebuie să fie văzută ca începutul procesului de incluziune și nu rezultatul acestuia.

5.3 Recomandările noastre vizează, în special, crearea unor mecanisme instituționale la nivel național (inclusiv la nivel local și regional) și al UE, bazate pe un acord larg de principii și pe consens politic, în vederea integrării romilor. Aceste mecanisme trebuie să fie integrate în politici, transparente, bazate pe dovezi, să conducă la rezultatele dorite într-o manieră rațională și inteligibilă, predictibilă în ce privește modul de operare, să

garanteze participarea pe scară largă a societății, în primul rând, a romilor înșiși și a factorilor sociali care îi sprijină.

5.4 În timp ce majoritatea strategiilor stabilesc obiective adecvate, trebuie avut în vedere faptul că instrumentele și resursele disponibile pentru îndeplinirea lor nu sunt suficient de viabile pentru a contracara efectele negative ale discriminării și excluziunii asupra vieții și șanselor celor afectați. Acest lucru este cu atât mai evident în timpul crizei economice și sociale. Este de la sine înțeles că aceasta, după cum arată și cercetările, afectează cel mai profund grupurile sociale vulnerabile care suferă deja de excluziune severă, sunt privați de o viață de calitate și nu au perspective pe plan social.

## 5.5 Recomandări politice

5.5.1 Există riscul de a nu profita de climatul politic pozitiv cu privire la romi la nivelul UE, lăsând din nou loc pentru un eșec costisitor. De aceea, CESE consideră deosebit de importante monitorizarea și evaluarea politicilor guvernamentale din punctul de vedere al SNIR, pentru a se asigura că un eventual impact negativ sau chiar nefast al acestora nu prevalează asupra avantajelor lor. Trebuie create mecanisme eficiente pentru coordonarea și adaptarea politicilor.

5.5.2 Analiza SNIR arată că există diferențe îngrijorătoare între voința politică declarată de a combate discriminarea romilor și excluziunea lor socială, pe de o parte, și eficacitatea instrumentelor, resurselor și mecanismelor disponibile în acest scop, pe de altă parte. CESE pledează pentru a aborda mai fermă mai degrabă decât exploatarea politică a acestei chestiuni.

## 5.6 Politica antidiscriminare și opinia publică

5.6.1 CESE consideră că este foarte important ca SNIR să urmeze o abordare bazată pe drepturi, care să asigure că cetățenii statelor membre se bucură pe deplin de drepturile fundamentale care le sunt garantate de legislația UE, tratatele și convențiile internaționale privind drepturile omului.

5.6.2 Combaterea discriminării trebuie să fie o prioritate în orice domeniu al vieții sociale. CESE recomandă ca politicile antidiscriminare ale UE și statelor membre să fie concentrate și mai mult asupra identificării cazurilor de discriminare și sancționării lor conform tradițiilor juridice europene.

5.6.3 Este necesară apărarea și consolidarea drepturilor romilor imigranți, ceea ce include garantarea dreptului la educație și îngrijire medicală. În locul politicilor de expulzare a imigranților romi - cetățeni ai UE - din statele membre ale UE trebuie adoptate politici mai echilibrate de acceptare a acestora.

<sup>(16)</sup> Punctele de vedere analitice au măsurat în parte satisfacția față de anumite domenii-cheie ale strategiilor, în parte transparența procesului de elaborare a strategiilor și diferențele posibilități de implicare.

5.6.4 Sunt necesare eforturi deosebite pentru promovarea acceptării romilor în mass-media, în mediul școlar și în alte sfere ale opiniei publice, astfel încât aceasta să devină o practică uzuală. Trebuie lansate programe de răspândire a cunoștințelor despre istoria și cultura romilor, atrăgând atenția în același timp asupra problemelor de discriminare și excluziune cu care se confruntă aceștia. Este important ca la acest proces de sensibilizare a opiniei publice să participe și romii înșiși.

5.6.5 Trebuie identificate în mod consecvent toate discursurile impregnate de ură și cazurile de xenofobie, aplicând sancțiuni legale dacă se impun. În acest context, liderii de opinie ai societății și, în primul rând, elita politică și mass-media au o răspundere deosebit de mare.

5.6.6 Trebuie evitată incriminarea romilor ca minoritate etnică și discursurile de asociere a romilor cu fenomene sociale negative (criminalitate, comportament anti-social etc.); un astfel de comportament trebuie eradicat. În acest sens, sunt necesare eforturi deosebite în domeniul justiției penale și al mass-mediei.

5.6.7 CESE reiterează necesitatea generalizării unei abordări pozitive în ce privește situația socială a romilor. Comitetul recomandă ca instituțiile și rețelele UE să nu prezinte romii și comunitățile lor doar în legătură cu probleme sociale, ca fiind „purtători” ai problemelor, ci să încerce să prezinte opiniei publice europene cetățeni și comunități de succes, care se declară romi și dau exemplul de integrare socială și emancipare.

5.6.8 Elementul decisiv al politicilor de incluziune este ca oamenii să aibă energia, mijloacele și puterea de a dispune de propriul destin. De aceea, politica în ansamblu, alături de diferitele domenii de acțiune, trebuie să-i ajute pe cei afectați să-și dezvolte capacitatea de a decide cu privire la propriul destin, în limitele statului de drept, iar majoritatea să accepte această evoluție în baza intereselor comune.

## 5.7 Participare

5.7.1 CESE subliniază că în procesul de elaborare a SNIR societatea civilă nu poate avea doar un rol pasiv, decorativ, ci trebuie să fie un agent activ.

5.7.2 Comitetul sprijină crearea la nivel național a rețelei de puncte de contact pentru romi, însă notează că acestea au sens doar dacă dispun de prerogativele și resursele adecvate, în special financiare. Punctele de contact trebuie să funcționeze pe baza unei cooperări strânse și instituționalizate cu organizațiile societății civile.

5.7.3 Platforma UE pentru incluziunea romilor trebuie implicată în evaluarea programelor strategice. În acest sens, funcționarea acesteia trebuie consolidată.

5.7.4 Societatea civilă organizată, inclusiv organizațiile de romi și reprezentanții acestora, trebuie implicată pe deplin în procesele legate de SNIR (elaborare, punere în aplicare, monitorizare și evaluare), și nu doar la nivel național, ci și local și regional. Întregul proces decizional trebuie să se bazeze, la toate nivelurile, pe o astfel de abordare, urmând să se stabilească procedurile operaționale, forurile de consultare și modalitățile de garantare a transparenței, instrumentelor și resurselor.

5.7.5 CESE scoate în evidență necesitatea de a avea o politică care sprijină responsabilizarea persoanelor care se consideră membre ale comunității rome și celebrarea incluziunii sociale realizate de acestea. În acest sens trebuie creat un sistem de sprijin.

## 5.8 Monitorizare și evaluare

5.8.1 Având în vedere că monitorizarea și evaluarea nu sunt incluse în general sau nu sunt suficiente de integrate în SNIR, Comitetul recomandă ca fiecare stat membru să-și completeze programele în acest sens, să decidă asupra organismului responsabil și a procedurilor instituționale, să adapteze indicatorii în funcție de obiective, metoda de evaluare, sursele de informare etc.

5.8.2 Evaluarea și monitorizarea continuă a SNIR sunt necesare și pentru a stabili dacă strategia-cadru include politici cuprinzătoare și coerente în toate cele cinci domenii prioritare, dacă acoperă deficiențele cadrelor existente și dacă asigură programe de acțiune și instrumente financiare adecvate.

5.8.3 Statele membre trebuie să se asigure că SNIR sunt în concordanță cu politicile de dezvoltare la nivel național, regional și local și să depășească sau să contracareze efectele negative neprevăzute ale acestor politici asupra obiectivelor SNIR.

5.8.4 Propune ca, pentru o evaluare solidă, Comisia Europeană să instituie în fiecare stat membru o rețea formată din experți independenți, iar statele membre să asigure fonduri pentru monitorizarea și evaluarea (independentă) de către organizațiile societății civile și în cadrul programelor operaționale. Monitorizarea și evaluarea trebuie neapărat incluse în finanțarea programelor.

5.8.5 Recomandă ca, sub coordonarea Eurostat, oficiile naționale de statistică să elaboreze indicatorii necesari pentru monitorizarea bazată pe dovezi a strategiilor pentru romi și să stabilească o metodologie statistică standardizată.

### 5.9 *Asigurarea fondurilor*

5.9.1 CESE subliniază necesitatea de a asigura o finanțare adecvată, separată de alte linii bugetare, în concordanță cu obiectivele stabilite în documentele politice.

5.9.2 Criza îi afectează cel mai puternic pe cei vulnerabili. În vederea îndeplinirii obiectivelor Strategiei Europa 2020 trebuie adaptate atât resursele, cât și prioritățile, în funcție de situația dată. Aceste priorități trebuie stabilite în mod transparent în cadrul procesului decizional, în consens cu reprezentanții celor vizați.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Staffan NILSSON

---

## III

(Acte pregătitoare)

## COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

## A 484-A SESIUNE PLENARĂ DIN 14 ȘI 15 NOIEMBRIE 2012

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, în ceea ce privește tratamentul aplicat cupoanelor valorice**

COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS)

(2013/C 11/06)

Raportor: **dl Viliam PÁLENÍK**

La 24 mai 2012, în conformitate cu articolul 113 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, în ceea ce privește tratamentul aplicat cupoanelor valorice*

COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS).

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 116 voturi pentru, niciun vot împotrivă și 18 abțineri.

**1. Sinteza concluziilor și recomandărilor CESE**

1.1 La 10 mai 2012, Comisia a prezentat propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, în ceea ce privește tratamentul aplicat cupoanelor valorice. Obiectivul urmărit este cel al unei impozitări globale, neutre și transparente a cupoanelor valorice.

1.2 Comisia dorește să introducă norme comune pentru a evita dubla impunere sau neimpozitarea. Ea este convinsă că menținerea situației actuale va spori dezechilibrele de pe piața unică, conducând la denaturarea concurenței, ca urmare a faptului că condițiile nu sunt identice pentru toți participanții la această piață.

1.3 În ultima vreme mai ales, cupoanele valorice au fost utilizate tot mai des. Diversele posibilități de preschimbare și utilizare a lor generează ambiguitate în materie de obligații

fiscale. Trebuie instituite reguli cât mai clare cu putință, pentru toate statele membre, în vederea evitării dezechilibrelor de pe piața unică.

1.4 CESE salută eforturile de definire a diverselor forme sub care se prezintă cupoanele valorice, cât mai precis cu putință, pentru a împiedica tentativele de evaziune fiscală la utilizarea lor. În același timp, normele vor oferi certitudinea faptului că emitenții de cupoane valorice nu se află într-o situație dezavantajoasă în raport cu concurenții lor.

1.5 CESE salută în mod deosebit eforturile depuse de Comisie în vederea înlăturării sarcinilor administrative excesive care grevează distribuirea cupoanelor valorice cu utilizări multiple, în cazul cărora numai furnizorul care acceptă cupoanele trebuie să plătească taxa, întrucât numai el știe când și cum au fost utilizate.

1.6 Stabilirea unor norme privind îndeplinirea obligațiilor fiscale legate de tratamentul aplicat cupoanelor valorice va aduce valoare adăugată numai în condițiile în care toate statele membre respectă normele respective. De aceea, este esențial ca aceste obligații să se supună unor norme comune și să fie eliminate diversele scutiri care denaturează concurența și slăbesc mediul concurențial.

1.7 Comisia caută să modifice Directiva TVA în ceea ce privește tratamentul aplicat cupoanelor valorice din cauza extinderii serviciilor de telecomunicații prin folosirea creditelor telefonice preplătite, care reprezintă cea mai mare parte din volumul total al cupoanelor.

1.8 CESE ar dori să atragă atenția asupra unei serii de probleme care trebuie rezolvate înainte de intrarea în vigoare a directivei. Printre acestea se numără în principal eventuale probleme ridicate de diferitele praguri de scutire de taxă din statele membre în cazul în care cupoanele valorice sunt oferite în mod gratuit, de lipsa dispozițiilor tranzitorii și a normelor privind cupoanele valorice cu utilizare unică (SPV – *single-purpose vouchers*), în cazul în care acestea nu sunt preschimbate.

## 2. Punctele principale și contextul avizului

2.1 Directiva Consiliului 2006/112/CE din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată stabilește norme privind momentul și locul livrării de bunuri și ale prestării de servicii, baza de impozitare, exigibilitatea taxei pe valoarea adăugată (TVA) și dreptul de deducere. Aceste norme nu sunt însă suficiente pentru a asigura coerența tuturor aspectelor impozitării cupoanelor valorice. Apar astfel dezechilibre ale pieței suficient de grave ca să aibă o influență nedorită asupra corectei funcționări a pieței unice.

2.2 Abordarea lipsită de coordonare între statele membre, care predomină în prezent, generează dezechilibre semnificative ale pieței, ce trebuie eliminate. În acest scop, Comisia propune introducerea unor norme comune pentru a asigura un tratament cert și uniform, pentru a evita neconcordanțele, denaturarea concurenței, dubla impunere sau neimpozitarea și pentru a reduce riscul de evaziune fiscală în contextul utilizării cupoanelor valorice.

2.3 Cupoanele valorice prezintă diverse caracteristici care ridică probleme în ceea ce privește impozitarea. Ca atare, trebuie făcută distincția între diversele tipuri și stabilite reguli clare în acest scop.

2.4 Obiectivul directivei constă în deosebirea instrumentelor de plată de cupoanele valorice și în definirea celor din urmă, care pot fi în format electronic sau fizic, în funcție de modul lor de utilizare. Sunt menționate, de asemenea, obligațiile emitentului de cupoane valorice.

2.5 Un cupon valoric reprezintă dreptul de a beneficia de bunuri sau servicii ori de un risturn. Drepturile sunt însă deseori transferate de la o persoană la alta, fără a fi preschimbate. Pentru a se evita riscul dublei impuneri, în cazul în

care serviciul reprezentat de un astfel de drept ar fi impozitat, este necesar să se stabilească faptul că transferarea acestui drept și furnizarea de bunuri sau servicii trebuie considerate ca o singură operațiune.

2.6 Pentru a se asigura neutralitatea, taxa trebuie determinată în funcție de bunurile sau serviciile furnizate în schimbul cuponului valoric.

2.7 În cazul cupoanelor valorice emise de agențiile de turism, directiva prevede impozitarea în statul membru în care se află sediul agenției de turism. Pentru a se evita eventualele încercări de schimbare a locului impozitării, această prevedere vizează și bunurile sau serviciile furnizate în schimbul acestor cupoane valorice.

2.8 Comisia propune ca, atunci când cupoanele trec printr-o rețea de distribuție, valoarea finală să fie stabilită la emitere, ceea ce înseamnă că nivelul TVA rămâne neschimbat pe parcursul procesului de distribuție a cupoanelor valorice cu utilizări multiple.

2.9 În cazul în care cupoanele valorice sunt distribuite de către o persoană impozabilă care acționează în nume propriu, dar în contul unei alte persoane, se consideră că persoana impozabilă a primit și a furnizat ea însăși cupoanele valorice. Dacă distribuția implică cupoane valorice cu utilizări multiple, a căror impozitare nu are loc decât în momentul preschimbării, acest lucru ar duce la ajustări în toate etapele lanțului de distribuție, ceea ce ar genera puține venituri fiscale noi sau niciunul. Pentru a se evita sarcinile administrative excesive, nu trebuie să se considere că persoana impozabilă care distribuie aceste cupoane valorice a primit și a furnizat ea însăși cuponul valoric.

2.10 Comisia definește modul de impozitare aplicat cupoanelor valorice cu utilizări multiple în cursul distribuției lor. Când distribuitorul obține profit prin vânzarea către un alt distribuitor, serviciul de distribuție ar trebui impozitat pe baza marjei realizate de distribuitor.

2.11 Propunerea de directivă urmărește eliminarea tuturor derogărilor aplicate de statele membre la impozitarea furnizării transfrontaliere de bunuri sau servicii. O astfel de dispoziție ar elimina riscul dublei impuneri sau al neimpozitării.

2.12 Comisia împarte cupoanele valorice în două categorii – cu utilizare unică și cu utilizare multiplă –, în funcție de modul de utilizare. Cupoanele valorice cu utilizare unică reprezintă dreptul de a beneficia de bunuri sau servicii pentru care sunt cunoscute locul furnizării și suma primită în schimbul cuponului valoric. În cazul cupoanelor valorice cu utilizare unică, TVA trebuie aplicată la suma primită pentru cuponul valoric, chiar dacă plata s-a făcut înainte de furnizarea bunurilor sau serviciilor. În cazul cupoanelor valorice cu utilizare multiplă, taxa trebuie plătită doar în momentul preschimbării.

2.13 Pentru cupoanele valorice care oferă o reducere la bunurile sau serviciile furnizate, Comisia consideră că furnizorul a prestat un serviciu emitentului aceluși cupon dacă este preschimbat.

2.14 În cazul în care, în schimbul unui cupon valoric, se acordă o reducere a prețului bunurilor și serviciilor, suma rambursată furnizorului de către emitentul cuponului constituie baza de impozitare aferentă serviciilor promoționale prestate de furnizor în favoarea emitentului.

2.15 În cazul cupoanelor valorice cu utilizare multiplă, numai furnizorul bunurilor și serviciilor în schimbul cuponului valoric știe ce, când și unde a fost furnizat. Pentru a se asigura că TVA-ul este plătit, doar furnizorul trebuie să fie obligat la plata TVA către autoritățile fiscale pentru bunurile sau serviciile furnizate.

2.16 Comisia abordează problema asigurării unei corecte aplicări și colectări a TVA datorate în cazul distribuirii transfrontaliere a cupoanelor valorice, dacă aceasta presupune prestarea unui serviciu distinct de bunurile și serviciile primite pentru cuponul valoric.

2.17 Deoarece simplificarea, armonizarea și modernizarea normelor privind taxa pe valoarea adăugată aplicabile cupoanelor valorice nu pot fi atinse de către statele membre prin ele înseși, Comisia a propus această directivă la nivelul Uniunii, conform dispozițiilor articolului 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

### 3. Observații generale

3.1 CESE salută eforturile depuse de Comisie în vederea simplificării, armonizării și modernizării normelor privind taxa pe valoarea adăugată, în cadrul pieței interne. În situația actuală, modul de abordare de către fiecare stat membru în parte a impozitării în ceea ce privește cupoanele valorice lasă loc dublei impuneri sau neimpozitării, ceea ce duce la denaturări ale pieței unice.

3.2 CESE salută abordarea Comisiei de extindere a Directivei TVA în ceea ce privește tratamentul aplicat cupoanelor valorice. El îndeamnă totuși Comisia ca, în viitorul apropiat, să treacă și la examinarea altor piețe de bunuri și servicii, care nu pot fi trecute cu vederea, precum a transporturilor, a telefoanelor inteligente, a internetului și a rețelelor de socializare.

3.3 Modificările aduse directivei nu se referă și la problema acestui tip de bonuri, cu mod similar de utilizare. Dacă regulile se schimbă doar în cazul cupoanelor valorice, ne putem aștepta la utilizarea mai intensă a unor instrumente care, prin natura lor, sunt similare acestora, dar pentru care nu s-au stabilit norme clar definite. Prin urmare, ar trebui introdus conceptul de „bon” în directivă și ar trebui stabilite norme de utilizare a acestor bonuri.

3.4 Modificările aduse directivei se datorează în primul rând utilizării sporite în telecomunicații a cupoanelor valorice, acest

sector reprezentând cea mai mare a pieței lor. CESE recomandă Comisiei să definească în detaliu modul de utilizare a creditelor telefonice preplătite, întrucât, datorită tehnologiilor moderne, posibilitățile lor de întrebuințare sunt multiple.

3.5 CESE este de acord cu extinderea directivei pentru a acoperi TVA în ceea ce privește cupoanele valorice. Nici în a șasea Directivă TVA<sup>(1)</sup>, nici în Directiva TVA<sup>(2)</sup> nu există dispoziții cu privire la normele referitoare la tratamentul aplicat în operațiunile cu cupoane valorice. Ca urmare, se ivesc probleme legate de baza de impozitare sau de data și locul operațiunii. În cazul distribuției transfrontaliere de cupoane valorice, au ridicat probleme incertitudinea ce a planat asupra operațiunilor și dificultățile de interpretare întâmpinate atât de emitenții, cât și de distribuitorii cupoanelor valorice.

3.6 Normele comune privind TVA au fost adoptate în 1977, iar, în prezent, piața unică se confruntă cu o serie de schimbări apărute între timp ca rezultat al noilor practici comerciale. De aceea, este esențial ca normele TVA să fie actualizate pentru a se adapta schimbărilor intervenite în comportamentul actorilor de pe piață. Cupoanele valorice și modul de impozitare a acestora reprezintă una dintre schimbările care nu au fost prevăzute în trecut și pentru care trebuie stabilite norme în prezent.

3.7 Prin instituirea unor norme clare se vor rezolva numeroase aspecte cu care se confruntă Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Curtea a emis o serie de orientări parțiale în acest domeniu, care însă nu asigură o abordare exhaustivă a temei respective. De aceea, CESE salută instituirea unor dispoziții privind TVA în contextul utilizării cupoanelor valorice, prin care să se stabilească norme clare pentru întreprinderi și să fie eliminate atât dubla impunere, cât și neimpozitarea.

3.8 CESE salută definirea cupoanelor cu utilizare unică, cu utilizare multiplă și a celor de reducere, întrucât, pe această cale, sunt clarificate normele care trebuie respectate de operatorii pieței în acest domeniu de mare cuprindere.

### 4. Observații specifice

4.1 CESE salută distincția făcută între serviciile de plată și cupoanele valorice, precum și distincția făcută la articolul 30a din propunerea de directivă între cupoanele valorice cu utilizare unică, cu utilizare multiplă și de reducere. Această modificare face ca de acum să existe definiții pentru diversele tipuri de cupoane valorice.

4.2 Ar trebui stabilită o perioadă maximă de preschimbare a cupoanelor valorice de către consumator, întrucât, în caz contrar, odată cu modificarea cotelor de impozitare, apar probleme de rambursare a TVA.

<sup>(1)</sup> Directiva 77/388/CEE a Consiliului din 17 mai 1977 de armonizare a legislațiilor statelor membre privind impozitele pe cifra de afaceri – Sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată: baza unitară de evaluare (JO L 145, 13.6.1977, p. 1) (A șasea Directivă TVA).

<sup>(2)</sup> Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO 2006 L 347, p. 1) (Directiva TVA), de înlocuire a celei de-a șasea Directive TVA începând cu 1 ianuarie 2007.

4.3 Definirea la articolul 30b a furnizării unui cupon valoric care conferă dreptul de a beneficia de o livrare de bunuri sau o prestare de servicii și a livrării sau, respectiv, a prestării ulterioare a acestor bunuri sau servicii, ca reprezentând o operație unică este bine-venită și simplifică îndeplinirea obligațiilor fiscale. Acest articol ar trebui pus în legătură cu articolul 74c.

4.4 Articolul 65, care stabilește atât data la care TVA este exigibilă, cât și baza de impozitare, simplifică în mare măsură folosirea cupoanelor valorice cu utilizare unică.

4.5 Trebuie specificată procedura de urmat în cazul cupoanelor valorice cu utilizare unică. Acestea sunt impozitate în momentul vânzării. Dacă totuși cuponul valoric cu utilizare unică nu este preschimbabil, nu există niciun drept de recuperare a taxei de la emitentul acestuia, lucru confirmat și de o decizie a Curții de Justiție, cu toate că TVA a fost plătită deja de către emitent.

4.6 Sunt necesare mai multe detalii în ceea ce privește procedura de urmat în cazul cupoanelor valorice cu utilizare multiplă, când marja realizată de distribuitor este inexistentă sau negativă, iar unele state membre au baze de impozitare diferite sau impozit zero – pentru produse farmaceutice, de exemplu.

4.7 Comisia stabilește că, în măsura în care bunurile și serviciile furnizate prin preschimbarea unui cupon valoric sunt impozitate, persoana impozabilă are dreptul de a deduce TVA-ul plătit pentru cheltuielile legate de emiterea cuponului valoric. Ar trebui clarificat faptul că acest cost pe care îl presupune plata TVA este deductibil și în cazul în care bunurile sau serviciile sunt furnizate de altă persoană decât emitentul cuponului valoric.

4.8 CESE întrezărește eventuale probleme la articolul 74a, alineatele (1) și (2), care poate da naștere la complicații în cazul în care cupoanele valorice cu utilizare multiplă sunt folosite în altă țară. Date fiind cotele diferite de TVA din țările în care se folosesc cupoanele valorice, baza de impozitare și valoarea nominală a operațiunii ar putea fi greu de cuantificat.

4.9 O altă problemă care se poate ivi este legată, în opinia CESE, de dispozițiile tranzitorii necesare la introducerea normelor uniforme de impozitare a cupoanelor valorice – în

special de durata acestor dispoziții, întrucât multe cupoane valorice cu utilizare multiplă au o durată de preschimbare îndelungată.

4.10 Atunci când operațiunea este efectuată în etape, în state membre diferite, pot apărea sarcini administrative exagerate. Consumul parțial al creditelor de servicii de telecomunicații în state membre diferite ar putea servi drept exemplu în acest sens.

4.11 De asemenea, se ivesc unele probleme și atunci când cupoanele valorice sunt oferite ca mijloc de promovare a bunurilor și serviciilor. În acest caz, de multe ori cupoanele nu sunt preschimbate sau sunt preschimbate fără ca emitentul să fie cunoscut, ceea ce îngreunează impozitarea.

4.12 În aceste condiții, în unele state membre există praguri până la care diverse cupoane valorice promoționale pentru bunuri sau servicii sunt scutite de taxă. Aceste praguri sunt foarte diferite, din cauza discrepanțelor de forță economică și dimensiuni existente între piețele din statele membre. Va trebui ca țările respective să elimine aceste scutiri, pentru a evita denaturările pieței unice. Ar fi astfel îngădite eventualele speculații din partea unor companii care urmăresc optimizarea costurilor fiscale prin producerea și distribuirea de cupoane valorice în țări care au astfel de praguri de scutire pentru acest tip de cupoane. În cazul în care poate fi menținut un prag, ar trebui ca acesta să fie identic pentru toți și limitat probabil la cupoanele valorice, întrucât un prag general pentru materiale promoționale ar ridica probleme.

4.13 CESE preconizează că, prin introducerea normelor comune în toate statele membre și prin eliminarea riscului de evaziune fiscală, colectarea TVA aplicate cupoanelor valorice se va îmbunătăți, ceea ce va duce la creșterea veniturilor fiscale ale statelor membre și la consolidarea sferei de aplicare, a neutralității și transparenței acestei forme de impozitare. CESE se așteaptă ca modificarea directivei să aibă așadar un impact pozitiv – deși foarte greu de cuantificat – asupra bugetului Uniunii Europene.

4.14 În special în ultimii ani s-a constatat că cupoanele valorice – sau cupoanele de reducere – pentru bunuri sau servicii sunt utilizate tot mai des. Tipurile și modurile de utilizare a acestor cupoane valorice se diversifică în permanență, proces care va continua, fără îndoială. Se poate conchide așadar că vor fi necesare noi norme pentru noi tipuri de cupoane valorice al căror mod de utilizare nu va fi clar definit.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Staffan NILSSON



**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește un mecanism de reacție rapidă împotriva fraudelor în materie de TVA**

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Raportor general: **dl Viliam PÁLENÍK**

La 5 septembrie 2012, în conformitate cu articolul 113 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește un mecanism de reacție rapidă împotriva fraudelor în materie de TVA*

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

La 17 septembrie 2012, Biroul a însărcinat Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Viliam PÁLENÍK raportor general în cadrul celei de-a 484-a sesiuni plenare din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 15 noiembrie 2012) și a adoptat prezentul aviz cu 112 voturi pentru, niciun vot împotriva și 2 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 Prezentul aviz al Comitetului Economic și Social European (CESE) a fost elaborat pe marginea propunerii de directivă a Consiliului, care prevede introducerea unui mecanism de reacție rapidă (MRR) care să permită statelor membre să combată mai eficient fraudele în materie de taxă pe valoarea adăugată (TVA), în primul rând, prin reducerea timpului necesar pentru a introduce o derogare privind stabilirea celor care trebuie să plătească TVA. Această măsură elimină, de asemenea, riscul ca la nivel național să se ia alte măsuri de combatere a fraudei în materie de TVA, care nu ar avea o bază legală în legislația europeană.

1.2 CESE sprijină obiectivul propunerii, și anume eficiențizarea luptei împotriva fraudei fiscale, și consideră că propunerea reprezintă un pas înainte față de situația legală actuală. Pe de altă parte, CESE scoate în evidență, în prezentul aviz, o serie de lipsuri ale propunerii și face observații și propuneri alternative care ar putea contribui la îmbunătățirea *status quo*-ului în viitor.

1.3 Frauda în materie de TVA este o practică extrem de dăunătoare prin care se deturneză sume substanțiale din bugetele statelor membre, contracarând eforturile acestora de consolidare a finanțelor publice. Formele de fraudă în materie de TVA evoluează relativ repede, astfel încât legislația care să elimine aceste activități trebuie să fie cât mai eficientă.

1.4 CESE își exprimă mulțumirea față de propunerea de directivă care permite statelor membre să reacționeze în mod

flexibil în caz de fraudă într-un anumit sector și să introducă aproape imediat măsuri de prevenire a unei potențiale pierderi de venituri fiscale. Prin reducerea timpului necesar acordării de derogări de la sistemul comun privind TVA, se contribuie la lupta împotriva fraudei și evaziunii fiscale.

1.5 CESE își exprimă îngrijorarea față de introducerea unei derogări de la procedura de examinare prevăzută la articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 182/2011, mai ales că procedura propusă face practic imposibilă dezbaterile de către experți, în cadrul unei ședințe a comitetului, a cererii unui stat membru de derogare de la sistemul comun privind TVA.

1.6 Având în vedere necesitatea de a combate în mod eficient fraudă în materie de TVA, ale cărei forme evoluează relativ repede, CESE propune de asemenea să se recurgă la know-how-ul tehnic al experților, dintre care mulți fac parte din societatea civilă organizată, atunci când se concep și se caută noi măsuri eficiente. Sunt necesare reuniuni ale grupurilor de experți, în cadrul cărora să se discute aceste aspecte cât mai pe larg posibil.

1.7 Întrucât fraudă în materie de TVA este o activitate infracțională sofisticată desfășurată la nivel internațional, fiind în detrimentul finanțelor publice, CESE subliniază necesitatea de colaborare între autoritățile fiscale din statele membre, cu scopul eliminării acestei activități. Prin urmare, ar saluta eforturi mai susținute din partea instituțiilor europene de a organiza activități prin care să se contribuie în manieră pozitivă la această colaborare.

## 2. Justificare

2.1 În perioada actuală dificilă, în care toate statele din Uniunea Europeană (UE) fac eforturi considerabile de a-și consolida în mod eficient finanțele publice, CESE salută orice inițiativă de susținere a acestor eforturi, atât în ce privește veniturile, cât și cheltuielile din cadrul bugetelor publice. Prin propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, Comisia Europeană urmărește să amelioreze eficacitatea luptei împotriva fraudei și evaziunii fiscale, contribuind astfel la consolidarea veniturilor.

2.2 Economia Uniunii Europene se confruntă cu cea mai dificilă perioadă de la crearea Uniunii, iar, în prezent, impozitarea eficientă este un element deosebit de important al încercării de consolidare rapidă a finanțelor publice din statele membre.

2.3 Conform analizei anuale a creșterii 2012, consolidarea fiscală solidă reprezintă o cale sigură pentru a obține rezultate și are o importanță fundamentală pentru restaurarea stabilității macrofinanciare, baza pentru creștere economică, și asigurarea viitorului modelului social european. Prin ameliorarea eficacității colectării impozitelor și prin combaterea evaziunii fiscale se contribuie la sporirea veniturilor la bugetele publice ale câtorva state membre. În acest sens, ar fi utilă și punerea în aplicare mai eficientă a normelor legate de toate tipurile de impozit.

2.4 Conform anexei IV din COM(2011) 815 final, coordonarea fiscală, legată în principal de operațiunile transfrontaliere, poate face piața unică a UE mai eficientă. Această afirmație se bazează pe prezumția că majoritatea obstacolelor existente încă pe piața unică sunt generate de absența coordonării politicilor fiscale. Prin introducerea mecanismului de reacție rapidă ar putea fi eliminate parțial astfel de diferențe; totuși, CESE subliniază că punerea în aplicare a MRR ar putea, de asemenea, dăuna în mod considerabil veniturilor fiscale din unele state membre.

2.5 Una din principalele provocări cu care se confruntă în prezent statele membre ale UE este lupta împotriva fraudei și evaziunii fiscale. Măsurile eficiente de combatere a fraudei și evaziunii fiscale pot ameliora colectarea impozitelor și pot juca un rol important în sporirea veniturilor fiscale; una din măsurile de consolidare fiscală ar putea fi colectarea mai eficace a TVA.

2.6 Europol estimează că, în perioada 2008-2009, fraudă și evaziunea în materie de TVA legate de certificatele de emisii de gaze cu efect de seră au cauzat o pierdere de aproximativ 5 miliarde EUR la bugetele câtorva state membre ale UE. Rob Wainwright, directorul Europol, consideră că „frauda organizată în materie de TVA rămâne una din activitățile infracționale semnificative în Europa. Aceasta este cauza pierderii unor resurse imense din veniturile centrale ale guvernelor și a subminării obiectivului de a transforma Europa într-o economie competitivă și mai ecologică”.

2.7 Cartea verde privind viitorul TVA a concluzionat că în 2006 deficitul de colectare a TVA a reprezentat 12 % din veniturile teoretice din TVA, în timp ce în unele state membre pierderile au fost estimate la peste 20 %. O parte din acest deficit este cauzată de fraudă care profită de deficiențele sistemului actual, în special posibilitatea de a achiziționa transfrontalier bunuri și servicii fără TVA. Un mecanism eficient care permite eliminarea fraudei fiscale ar asigura o modalitate de combatere a daunei economice imense cauzate de astfel de activități și ar contribui la consolidarea finanțelor publice.

2.8 Măsurile speciale adoptate la articolul 395a fac mai eficientă și mai operațională lupta împotriva fraudei și evaziunii în materie de taxă pe valoare adăugată, întrucât aceste măsuri țin seama de caracteristicile sistemului de TVA și ale administrației țării care le aplică. Astfel de măsuri vor contribui la crearea unui sistem eficient de căutare și detectare a noilor forme de fraudă și evaziune fiscală. Cu toate acestea, există motive de îngrijorare în ceea ce privește o posibilă pierdere semnificativă din competențele statelor membre în domeniul impozitării.

2.9 Pe baza informațiilor obținute în procesul de acordare de derogare de la Directiva privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (denumită în continuare „Directiva”), Comisia va dispune de informații practice importante și de idei „de la bază” care îi vor permite să îmbunătățească în continuare Directiva. Aceste informații vor fi utilizate pentru a depăși punctele slabe și dispozițiile caduce și pentru actualizarea părților ieșite din uz ale Directivei.

## 3. Observații generale

3.1 Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată extinde competențele Comisiei în acordarea derogărilor, în vederea prevenirii fraudei în materie de TVA. Acest tip de fraudă cauzează pierderi bugetare masive și dereglează concurența și funcționarea pieței unice. CESE salută orice încercare de a îmbunătăți funcționarea pieței unice și de a face mai eficientă lupta împotriva fraudei și evaziunii fiscale.

3.2 CESE ia notă de faptul că, în conformitate cu prevederile de la articolul 395 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2006/112/CE, măsurile menite să simplifice procedura de colectare a TVA nu au voie să afecteze, decât într-o măsură neglijabilă, valoarea totală a veniturilor statului membru colectate în etapa de consum final. În contextul propunerii, CESE își exprimă îngrijorarea că nu se va examina în mod adecvat impactul cererilor asupra întregii valori a impozitului colectat de fiecare stat membru.

3.3 CESE salută impactul propunerii asupra duratei procesului de aprobare a măsurilor speciale de combatere a fraudei și evaziunii fiscale aplicate de un stat membru, ceea ce va crește probabilitatea ca aceste măsuri să fie abordate în mod eficient.

3.4 Având în vedere că fraudă în materie de TVA este legată în principal de comerțul transfrontalier (așa-numitele fraude de tip carusel sau cu firme fantomă), posibilitatea de a acționa în mod eficient prin aplicarea derogărilor într-un singur stat membru va fi foarte limitată, fiind necesară coordonarea procedurilor autorităților fiscale din statele membre.

3.5 De asemenea, CESE scoate în evidență caracterul foarte specializat și complex al competențelor care i-ar reveni Comisiei în temeiul acestei propuneri. Reiterează că cei cu experiență profesională, în special în practică, ar trebui să alcătuiască nucleul grupurilor implicate în elaborarea viitoarelor propuneri de măsuri care fac obiectul procedurii prezentate în noile articole propuse în directivă. Societatea civilă organizată reprezintă o sursă importantă de experți.

#### 4. Observații specifice

4.1 În forma sa actuală, propunerea permite aprobarea rapidă (în decurs de o lună) a unor măsuri speciale prin derogare de la Directiva 2006/112/CE doar în cazurile în care statul membru care cere o derogare în ce privește desemnarea destinatarului drept persoana răspunzătoare de plata TVA pentru anumite livrări de bunuri și prestări de servicii, prin derogare de la articolul 193 (care, în prezent, pare să fie un instrument eficient de combatere a fraudei), în timp ce în alte cazuri este necesar acordul unanim al Consiliului, ceea ce ar putea slăbi considerabil efortul de combatere eficientă a fraudei în materie de TVA. CESE subliniază, de asemenea, că autorii fraudelor colaborează în mod eficient; în consecință, ar fi oportun ca autoritățile fiscale și polițienești din anumite țări să fie informate despre și implicate în acordarea derogărilor în temeiul noilor articole propuse în directivă. Acest lucru se aplică, în special, în țările în care pot fi transferate activitățile ilegale în urma acordării derogării.

4.2 De asemenea, CESE propune ca procesul de adoptare de către comitet, în temeiul articolului 395b alineatele (2) și (3), să nu excludă posibilitatea ca un membru al comitetului să solicite

încheierea procedurii scrise fără niciun rezultat, în principal cu scopul de a proteja în mod eficient interesele legitime ale respectivului membru, care ar putea fi atinse de solicitarea unui alt stat membru de autorizare a unor măsuri speciale. O altă modalitate de abordare a acestei deficiențe ar fi introducerea unui mecanism de confirmare a măsurii speciale luate de Consiliul de Miniștri, cu mențiunea că măsura nu se mai aplică dacă nu este aprobată.

4.3 Prin introducerea MRR, propunerea de directivă va reduce în mod semnificativ timpul necesar aprobării măsurilor speciale de combatere a fraudei și evaziunii fiscale, de la opt luni, perioadă care era necesară anterior pentru obținerea unei propuneri pozitive din partea Comisiei, urmate de adoptarea unanimă în Consiliu, la o lună, în timp ce competența de aprobare este transferată la Comisie. CESE își exprimă sprijinul pentru scurtarea perioadei de timp, considerând-o o modalitate de îmbunătățire a luptei împotriva fraudei fiscale. Cu toate acestea, statele membre trebuie să aibă ocazia, dacă este necesar, să dezbată proiectul de cerere de derogare mai întâi în cadrul comitetului consultativ și să prevină posibile litigii în fața Curții Europene de Justiție.

4.4 CESE consideră că „măsurile corespunzătoare de control ale statelor membre” nu sunt definite suficient de clar la articolul 395a alineatul (1) din propunere. Prin urmare, propune ca Consiliul să elimine această discrepanță și să extindă domeniul lor de aplicare, astfel încât să fie incluse măsurile menționate la articolul 395a alineatul (1) din propunere.

4.5 În cazul în care o derogare acordată pe baza procedurii menționate la articolul 395 se dovedește a fi eficientă în combaterea fraudei și evaziunii fiscale, în perioada de valabilitate, CESE propune să se introducă un mecanism prin care să se poată aplica această măsură - ca o modalitate de diseminare a bunelor practici - și în alte state membre printr-o procedură simplificată similară celei din propunerea în discuție.

Bruxelles, 15 noiembrie 2012

*Președintele*  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană) în ceea ce privește interacțiunea sa cu Regulamentul (UE) nr. .../... al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit**

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD)

**și Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: Foaie de parcurs către o uniune bancară**

COM(2012) 510 final

(2013/C 11/08)

Raportor general: **dl Carlos Trias PINTÓ**

La 12 septembrie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: Foaie de parcurs către o uniune bancară*

COM(2012) 510 final.

La 27 septembrie și 22 octombrie 2012, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană) în ceea ce privește interacțiunea sa cu Regulamentul (UE) nr. .../... al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit*

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD).

La 17 septembrie 2012, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl TRIAS PINTÓ raportor general în cadrul celei de-a 484-a sesiuni plenare din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 15 noiembrie) și a adoptat prezentul aviz cu 194 de voturi pentru, 15 voturi împotriva și 22 de abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE împărtășește opinia Comisiei potrivit căreia este esențială, deși insuficientă, agenda complexă de reforme financiare implementată până la actualul pachet „Uniunea bancară”, pentru a reacționa la criză și a stabili uniunea economică și monetară (UEM) <sup>(1)</sup>, pentru a restabili încrederea în moneda euro și în viitorul UE, precum și pentru a îmbunătăți guvernanta și a combate fragmentarea crescândă a piețelor bancare din Uniune. De aceea, CESE consideră ca fiind adecvat pachetul de măsuri expus în foaia de parcurs COM(2012) 510 și în cele două acte legislative COM(2012) 511 și COM(2012) 512, cel din urmă fiind și el supus examinării în cadrul acestui aviz.

1.2 CESE salută efortul exhaustiv depus de Comisie și, în același timp, sprijină apelul acesteia pentru ca măsurile să fie adoptate înainte de sfârșitul anului 2012 și să fie pregătite cu atenție, ținând seama de efectele lor asupra sistemului bancar și a economiilor naționale. Guvernele noastre vor trebui să dispună de o viziune globală, pentru a construi mai mult și mai bine Europa, cedând competențe și sprijinind punerea lor în aplicare, printr-o supraveghere de înaltă calitate și printr-o mai mare integrare, în perspectiva unei veritabile guvernante europene, utilă din punct de vedere social și eficientă din punct de vedere economic.

1.3 Caracterul urgent și insuficient al acestor măsuri provine din faptul că costurile depășesc cu mult cele 4 500 de miliarde EUR din banii contribuabililor mobilizate până în prezent pentru salvarea băncilor în UE. Criza financiară a provocat cea mai mare recesiune mondială de la Marea Depresiune, mai ales în zona euro, unde reinstaurarea încrederii în euro și în guvernanta instituțiilor aferente este cu atât mai imperioasă și

<sup>(1)</sup> UE a adoptat opt acte, paisprezece se află în proces de codificare, existând o altă propunere înainte de actualul pachet „Uniunea bancară” [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/policy/map\\_reform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm).

urgentă. Prin norme noi, mai stricte, se vor asigura cetățenii și piețele, deși punerea sub semnul întrebării a normelor existente, nedefinirea celor noi și întârzierile în punerea lor în aplicare pot crea o nesiguranță și mai mare. Din acest motiv, termenele de ajustare în cadrul instituțiilor care sprijină moneda euro trebuie să fie mai scurte și mai precise.

1.4 CESE insistă asupra necesității de a se ajunge rapid la un acord pentru intrarea în vigoare a mecanismului de supraveghere unic (MSU). Pentru aceasta, este necesar să se înceapă unificarea, chiar din 2013, fără a se stabili ținte nesigure, întrucât obiectivul de bază inițial este salvarea monedei euro, astfel încât să se reducă la minimum costurile asumate de contribuabili, provocate de posibile restructurări sau închideri, prin constituirea unor fonduri suficiente ex ante și prin asumarea de către acționari și creditori a costurilor aferente.

1.5 CESE întâmpină cu satisfacție faptul că, în acest sens, BCE dispune de la început de un consiliu de supraveghere, care să evite potențialele conflicte de interes cu activitățile sale monetare.

1.6 CESE este de acord ca BCE să-și asume responsabilitatea de a supraveghea ansamblul băncilor din Uniune, indiferent de cât sunt de mici, în special în ce privește bilanțurile consolidate ale activității transfrontaliere și să le aplice codul unic aflat în vigoare. De asemenea, este de acord să i se atribuie funcțiile, competențele și resursele indispensabile pentru garantarea detectării riscurilor care îi amenință viabilitatea, precum și pentru a solicita adoptarea de măsuri de ajustare corespunzătoare, prin implicarea activă în MSU a autorităților naționale de supraveghere. De asemenea, este oportun ca acestea din urmă să fie în continuare responsabile de protecția consumatorilor, deși propunerea Comisiei nu specifică modalitatea de rezolvare a posibilelor conflicte de interes dintre nivelul european de supraveghere prudențială și competențele atribuite autorităților naționale.

1.7 În legătură cu politicile macroprudențiale, CESE susține atribuirea unui rol mai important Comitetului european pentru risc sistemic (CERS) și BCE, în cadrul unui sistem financiar mai integrat și solicită Comisiei să explice concret cum interacționează autoritățile naționale și BCE.

1.8 CESE salută obiectivul de promovare a participării țărilor din afara zonei euro care utilizează clauza *opt in*, cu drepturi echivalente celor ale țărilor din zona euro, prin procese de participare mai accesibile și atrăgătoare, fără a se încălca dispozițiile TFUE.

1.9 CESE consideră că este indispensabil să se ajungă la o bună conectare între Autoritatea bancară europeană și BCE, fiind conștient că, în faza inițială, se vor produce unele suprapuneri de funcții. În ce privește luarea deciziilor, revizuirea

modalităților de votare prin modificarea regulamentului ABE și acordarea unor prerogative decizionale mai importante grupului independent ar trebui să facă obiectul unei analize mai aprofundate, pentru echilibrarea intereselor bancare pe piața internă ale statelor membre care nu participă la MSU (în concordanță cu concluziile Consiliului European privind finalizarea UEM, adoptate la 18 octombrie 2012), evitând totodată riscul de paralizare a integrării zonei euro din cauza votului minorităților de blocare. Este important să se evite apariția unei piețe a serviciilor financiare pe două niveluri, de aceea CESE a abordat această chestiune.

1.10 De asemenea, BCE, CERS și noile autorități europene de supraveghere financiară, inclusiv grupul independent al acestora, ar trebui să implice organizațiile societății civile în lucrările sale, în special organizațiile de consumatori și sindicatele (?), păstrându-și gradul înalt de independență, transparență și rezistență la presiuni politice.

1.11 Ritmul de transfer al supravegherii instituțiilor de credit și schimbările oportune aduse Autorității bancare europene (ABE), al cărui rol trebuie să se concentreze asupra asigurării coerenței și armonizării normelor de reglementare și a standardelor tehnice în vederea extinderii lor în întreaga UE – toate acestea reprezintă elemente la fel de importante ca și cerințele prudențiale cele mai stricte pentru bănci (?), măsurile de întărire și îmbunătățire a sistemului comun de protecție a depozitelor (?) și gestionarea integrată a crizelor cu instrumente de salvare și rezoluție bancară (?), pentru a consolida sectorul european și a evita contagiile pe viitor, în special cele provocate de un risc mai mare asumat de clienții băncilor de investiții. CESE invită Comisia să stabilească obiective temporale și funcționale concrete pentru acest cod normativ unic.

1.12 Comitetul invită Comisia să propună calendarul și elementele detaliate pentru mecanismul de rezoluție unic (MRU) (?), precum și pentru alte obiective esențiale care urmează a fi definite, cum este cazul gestionării eventualelor situații de criză în cadrul acțiunilor partajate de supraveghere. Astfel, **uniunea bancară** și-ar spori credibilitatea și s-ar transforma în baza comună a întregii piețe unice; de asemenea, falimente de dimensiuni relativ mici nu ar putea produce daune sistemice transfrontaliere sau neîncredere care să provoace retragerea fondurilor spre altă țară și să slăbească orice sistem bancar național. Se așteaptă ca, ulterior, MRU să-și poată asuma sarcini adiționale de coordonare în gestionarea situațiilor de criză. Însă supravegherea și rezoluția bancară ar trebui să se efectueze în mod complementar, pentru a se evita ca eventualele decizii de desființare a unei bănci la nivel european, precum și costurile legate de plata depozitelor să cadă în sarcina statului membru.

(2) A se vedea Avizul CESE pe tema „Modalități de participare a societății civile la reglementarea piețelor financiare” – JO C 143, 22.5.2012, p. 3.

(3) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/new\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm).

(4) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:RO:PDF>

(5) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm).

(6) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf).

1.13 CESE îndeamnă celelalte instituții ale UE să pună în aplicare principiile elementare care trebuie să stea la baza oricăror acte legislative derivate și a restului legislației, prin forța dreptului, și nu a puterii. Reinstaurarea îndeplinirii acestor principii devine și mai imperioasă în zona euro, pentru a ajuta uniunea bancară prin cea fiscală, prin intermediul unui mecanism comun de emisii de titluri de datorie publică, precum și al unui mecanism de transferuri fiscale pentru evitarea ciclurilor care provoacă șocuri asimetrice, cum au fost cele care au afectat în special țările din zona euro în ultimii ani. MSU poate fi finanțat din cotele de supraveghere cu care vor fi taxate entitățile, în care ar trebui să fie inclus profilul de risc al entităților care fac obiectul supravegherii. În opinia CESE, Comisia ar trebui să lanseze o carte verde sau albă privind modalitățile de finanțare a uniunii bancare în mod armonizat, pentru a se putea lua decizii privind taxele și impozitele impuse activității financiare și bancare, care sunt necesare, dar care, în prezent, provoacă fragmentări.

1.14 Uniunea bancară va reprezenta primul pas pentru ca zona euro și ansamblul Uniunii Europene să intre într-un cerc virtuos care să-și depășească deficiențele de elaborare și să permită pieței unice să reintre pe calea competitivității, în vederea îndeplinirii obiectivelor Strategiei Europa 2020. În acest fel se va putea evita valul de inovare financiară legată de „sistemul bancar paralel” (*shadow banking*) în urma acordului Basel III, așa cum arată ultimele rapoarte ale FMI. CESE solicită Comisiei să reanalizeze urgent noile modele de bancă de investiții și comercială, întrucât „sistemul bancar paralel” are tendința, în multe țări, de a fi mai important decât sistemul bancar tradițional și reglementat.

1.15 CESE recomandă Comisiei și colegiitorilor europeni să transforme acest proiect într-un instrument în favoarea incluziunii financiare și digitale. Conducătorii MSU trebuie să acționeze responsabil și să fie controlați în mod democratic, să se prezinte în fața Parlamentului European cu regularitate sau ori de câte ori sunt chemați pentru a da seama asupra modului de gestionare. Acest fapt ar crește vizibilitatea politică a acestor chestiuni și ar contribui la sporirea sprijinului acordat de cetățeni instituțiilor europene.

1.16 În sfârșit, uniunea bancară nu trebuie doar să-și concentreze acoperirea pe zona euro și pe ansamblul Uniunii, ci trebuie să-și proiecteze obiectivele de cooperare și de competitivitate în special asupra zonele de influență externă a monedei euro și în restul lumii.

## 2. Context și introducere

2.1 La 1 ianuarie 2011 a intrat în funcțiune autoritatea bancară, creată prin Regulamentul (UE) 1093/2010 pe baza recomandărilor incluse în raportul Larosière, pentru reformarea structurii autorităților de supraveghere și pentru a crea un sistem european compus din trei autorități (pentru sistemul bancar, piețele bursiere, asigurări și fondurile de pensii), precum și un Comitet european pentru risc sistemic (CERS).

2.2 În paralel, din iulie 2010, s-a întărit protecția consumatorilor și încrederea în serviciile financiare cu scheme de garantare a depozitelor pentru bănci MEMO/10/318), societăți de investiții (MEMO/10/319) sau societăți de asigurare (MEMO/10/320), și, de asemenea, la 6 iunie 2012, Comisia anunța noi măsuri de gestionare a crizei, în vederea evitării unor viitoare operațiuni de salvare a băncilor. Comisia a propus acest cadru de supraveghere în Comunicarea sa *Driving European Recovery*, din 4 martie 2009, pentru a expune mai multe detalii privind noua sa arhitectură în Comunicarea *European Financial Supervision*, din 27 mai 2009. Conținutul ambelor comunicări a fost confirmat de Consiliul European din 19 iunie 2009, potrivit căruia sistemul ar trebui să fie orientat către îmbunătățirea calității și a solidității supravegherii naționale, consolidarea supravegherii grupurilor transfrontaliere și stabilirea unui cod normativ unic, aplicabil tuturor instituțiilor financiare de pe piața internă. De asemenea, Consiliul a subliniat că noile autorități de supraveghere europene ar trebui să dețină competențe în ce privește agențiile de rating [în acest scop a fost modificat Regulamentul (CE) 1060/2009 prin Regulamentul (UE) 513/2011].

2.3 Pentru a încheia acest înfocat proces de reglementare, în Comunicarea sa „Foaie de parcurs către o uniune bancară”, Comisia propune stabilirea bazelor unei **reglementări prudențiale comune, la cel mai înalt nivel**, aplicabilă tuturor băncilor și celorlalte entități financiare din ansamblul UE, unificând mecanismele de supraveghere, de rezoluție bancară și garantare a depozitelor, în cadrul unui cod de reglementare comun.

2.4 În acest scop, propune ca, înainte de sfârșitul anului 2012, să se ajungă la un acord cu privire la cinci acțiuni-cheie. Trei dintre ele sunt proiecte de **acte legislative examinate deja de CESE sau în curs de examinare**: garantarea aplicării cerințelor de capital ale băncilor (CRD4) (7), Directiva privind schemele de garantare a depozitelor și Directiva privind redresarea și rezoluția bancară. **Celalalte două, împreună cu foaia de parcurs, fac obiectul prezentului aviz**: un nou regulament de atribuire către BCE a unor sarcini de supraveghere prudențială a băncilor și modificarea Regulamentului (UE) nr. 1093/2010, de înființare a ABE, necesară pentru o mai bună coordonare între Autoritate și viitorul supraveghetor unic, precum și pentru echilibrarea luării deciziilor între țările participante și cele din afara MSU, în vederea conservării integrității pieței interne. În urma acestor cinci acțiuni, Comisia anunță un mecanism de rezoluție unic (MRU) și coordonarea instrumentelor de rezoluție.

2.5 Foaia de parcurs supusă examinării apare în momentul în care modelul de integrare financiară bazată pe euro s-a prăbușit din cauza crizei care a început în 2007. Progresele pe calea rapidei integrări europene a piețelor de acțiuni și obligațiuni s-au manifestat în sectorul bancar, mai curând pe piețele cu ridicata (interbancar, titluri etc.) decât în rândul operatorilor cu amănuntul de credite și depozite bancare. Însă, din cauza

(7) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/new\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm)

crizei, operatorii cu amănuntul au fost afectați de tendințele recente de fragmentare și, în consecință, de renaționalizare a operatorilor cu ridicata, stimulată de caracterul încă național al autorităților de supraveghere, al cadrelor de rezoluție bancară și de garantare a depozitelor<sup>(8)</sup>. Renaționalizarea piețelor datoriei este deosebit de rapidă.

2.6 În zona euro, restructurările și planurile de austeritate generate de criză și de scăderile PIB-ului și ale ocupării forței de muncă aferente au fost mult mai mari. Astfel, la 23 octombrie 2011, președintele Comisiei declara în fața liderilor europeni că UE a pierdut două mii de miliarde în termeni de creștere economică între 2007 și 2010, din cauza crizei<sup>(9)</sup>.

2.7 La sfârșitul anului 2010, SUA și șapte țări europene recuperaseră deja aproape o treime din costurile publice ale salvărilor băncilor de la începutul crizei (1 800 din 5 200 miliarde de dolari), potrivit FMI. Restul ar putea fi recuperat în următorii ani aproape în totalitate prin impozite și alte inițiative, cu condiția ca acest lucru să nu fie împiedicat de efectul unei alte recesiuni provocate de o nouă criză bancară referitoare la datorii.

2.8 Foaia de parcurs stabilește date concrete pentru intrarea în vigoare a supravegherii zonei euro<sup>(10)</sup>, dar nu în totalitate și a MSU și MRU, deși Comisia consideră că MSU este deosebit de important pentru stabilizarea situației și ca fiind o condiție pentru capitalizarea directă a sistemului bancar de către MES.

2.9 În fine, pentru a încheia procesul de realizare a uniunii bancare, sunt indispensabile accelerarea și consolidarea inițiativelor aflate pe masa Comisiei, și anume: reglementarea sistemului bancar paralel (IP/12/253); sporirea credibilității calificărilor creditelor (IP/11/1355); înăsprirea normelor privind fondurile de investiții libere (IP/09/669), vânzarea în lipsă (IP/10/1126) și instrumentele financiare derivate (IP/10/1125); stoparea practicilor iresponsabile de remunerări bancare (IP/09/1120); precum și reformarea sectorului auditului (IP/11/1480) și al contabilității (IP/11/1238). De asemenea, este indispensabilă respectarea recomandărilor CESE, în vederea eradicării paradisurilor fiscale<sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> A se vedea Banca Centrală Europeană (BCE), Financial Integration in Europe, aprilie 2012, și Comisia Europeană (CE), European Financial Stability and Integration Report 2011, aprilie 2012, precum și EFSIR 2010, mai 2011.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso\\_european\\_council\\_23\\_october\\_2011\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_ro.pdf)

<sup>(10)</sup> La 1 iulie 2013 pentru băncile europene cu importanță sistemică europeană cele mai semnificative, iar la 1 ianuarie 2014 pentru celelalte, drept care la 1 ianuarie 2014, toate băncile din zona euro vor face obiectul supravegherii centralizate.

<sup>(11)</sup> A se vedea Avizul CESE pe tema „Paradisurile fiscale și financiare, o amenințare pentru piața internă a UE” JO C 229, 31.07.2012, p. 7.

### 3. Observații generale

3.1 Uriașele costuri ale crizei din UE<sup>(12)</sup> au adâncit dezechilibrele și asimetriile între unii și alții, scăzând eficiența unor politici atât de importante și incluse în tratate, cum ar fi cea monetară, comercială, de coeziune și durabilitate; în consecință, s-au fragmentat piețele financiare și bancare și sunt mai greu de atins obiectivele Strategiei Europa 2020 pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și pentru o mai bună guvernare economică<sup>(13)</sup>. În timp ce foarte puțini își reduceau povara dobânzilor, țările cele mai afectate de criza financiară și de datorii au înregistrat creșteri spectaculoase ale cheltuielilor publice legate de dobânzi și au trebuit să reducă salariile din bugetul public, pensiile, cheltuielile destinate educației și sănătății, precum și investițiile în infrastructura tehnică și socială<sup>(14)</sup>.

3.2 Îmbunătățirea necesară a procedurilor democratice trebuie să fie compatibilă cu obiectivul uniunii bancare de intermediere între economii și investiții, funcție primordială a băncilor, care merge împreună cu controlul eficienței tehnice și al alocării resurselor, prin care se contribuie la respectarea principiilor de drept ale UE și se afectează libertățile și interesele tuturor cetățenilor.

3.3 Chiar dacă, încă de la începutul crizei, au fost adoptate numeroase măsuri pentru a se evita ca neîncrederea în instituțiile financiare să afecteze datoria publică a țărilor din zona euro, acest cerc vicios încă nu s-a închis. Prin urmare, pentru ca instituțiile financiare să revină la funcția lor de intermediere între economii și investiții, teoria economică recomandă recurgerea la politici de redistribuire cu caracter pozitiv și nu negativ, cum ar fi mecanismele comune de emisuni de titluri de datorie publică și de transferuri fiscale pentru evitarea ciclurilor care provoacă șocuri asimetrice<sup>(15)</sup>.

3.4 Eforturile de promovare a transparenței și de reducere a riscurilor care afectează sistemul financiar mondial, potrivit recomandărilor din ultimele rapoarte ale FMI și ale Băncii Mondiale, sunt cât se poate de compatibile cu perspectiva favorabilă incluziunii financiare și digitale, și cu protecția drepturilor consumatorilor, acțiuni întreprinse de UE și consolidate prin Strategia 2020 a acesteia.

3.5 În fond, întărirea controlului democratic trebuie să contribuie nu numai la concordanța cu tratatele și principiile, ci și la **alinierarea uniunii bancare cu Strategia Europa 2020**, care este vitală pentru viitorul proiectului nostru politic.

<sup>(12)</sup> Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, *Assessing the Cost of Financial Regulation*, FMI

<sup>(13)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_ro.htm).

<sup>(14)</sup> FMI, *Safer Global Financial System Still Under Construction*, Global Financial Stability Report, 2012.

<sup>(15)</sup> Enderlein et al., *Completing the Euro, Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group*, iunie 2012.

#### 4. Observații specifice

4.1 CESE consideră că foaia de parcurs propusă de Comisie reprezintă o contribuție adecvată la guvernanța europeană și este de acord cu necesitatea și urgența celor două noi acte legislative, precum și cu viitoarele acțiuni anunțate, toate acestea fiind indispensabile pentru a depăși neîncrederea în euro și în viitorul UE.

4.2 Obiectivul primordial al MSU trebuie să fie ajungerea la o supraveghere centralizată a entităților bancare, mai eficientă decât cea realizată de rețeaua actuală de autorități naționale, pe lângă coerența acțiunii sale cu MRU, evitându-se ingerința politică în decizia de a lichida o bancă.

4.3 Printre numeroasele motive pentru care BCE este entitatea adecvată pentru centralizarea supravegherii, se disting rețeaua acesteia, independența sa și faptul că acest lucru este inclus în TFUE, drept care nu ar fi necesară o reformare pentru a se ajunge la o supraveghere de calitate.

4.4 CESE sprijină ideea ca autoritățile naționale să-și mențină competențele de combatere a terorismului și a spălării banilor, în conformitate cu directiva 2005/60/CE <sup>(16)</sup>, precum și supravegherea instituțiilor de credit din țările terțe. Totuși, Comitetul recomandă excluderea din mecanismul de rezoluție unic a țărilor care – din diverse motive – nu pun în aplicare directiva în mod riguros. De asemenea, pentru a facilita funcția de supraveghere centralizată, trebuie accelerată adaptarea statutelor băncilor centrale naționale afectate, pentru a asigura circulația informațiilor fără interferențe.

4.5 În ce privește organele nou create, trebuie adoptate proceduri de votare de la care să fie excluși membrii care ar putea face obiectul unui conflict de interese. Independența și responsabilitatea persoanelor care ocupă posturi superioare trebuie să fie consolidate prin sancțiuni împotriva celor care nu-și îndeplinesc obligațiile, având în vedere daunele pe care aceste deficiențe le provoacă băncilor și bunei funcționări a sistemului financiar, precum și economiei, întreprinderilor și persoanelor fizice.

4.6 Industria financiară reacționează în prezent la noul cadru de reglementare prin elaborarea unor produse inovatoare care eludează noile norme. FMI atrage atenția în ultimele sale rapoarte în legătură cu un nou val de inovări financiare, în unele cazuri similar celui produs de criza actuală, motiv pentru care costurile supravegherii centralizate ar trebui să țină seama de profilul de risc al diferiților operatori, pentru a nu cădea în sarcina entităților care se țin departe de asemenea practici.

4.7 De aceea, CESE avertizează asupra riscului real de expansiune a „sistemului bancar paralel” (*shadow banking*) în UE, care ar contraveni din nou funcțiilor sectorului financiar, precum și principiilor, valorilor și drepturilor cetățenilor europeni.

4.8 Pentru a valorifica mai bine propriile oportunități, noua uniune bancară europeană ar trebui să coopereze mai strâns cu alte uniuni deja existente, în vederea unei mai bune valorificări a posibilităților entităților financiare ale acestora, în special ale celor mai globalizate și mai ales cu zonele cele mai apropiate și conectate deja sau dependente de euro (în mod direct sau indirect, euro circulă deja în peste 50 de țări).

Bruxelles, 15 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> A se vedea, de asemenea, avizele CESE privind spălarea banilor: JO C 75, 15.03.2000, p. 22 și JO C 267, 27.10.2005, p. 30.



**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea verde „Sistemul bancar paralel”**

COM(2012) 102 final

(2013/C 11/09)

Raportor: **dl Juan MENDOZA CASTRO**

La 19 martie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Cartea verde „Sistemul bancar paralel”*

COM(2012) 102 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012, (ședința din 15 noiembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 208 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 3 abțineri.

**1. Concluzii și recomandări**

1.1 CESE sprijină Cartea verde (CV), pe care o consideră un pas înainte în direcția corectă.

1.2 Cu toate că este indubitabilă nevoia de lichidități a sistemului financiar, care, înainte de criza financiară, depindea în bună măsură de sistemul bancar paralel (SBP), experiența crizei ne învață că, în procesul de reglementare, este prioritar ca sistemul financiar să se bucure de o stabilitate indispensabilă.

1.3 Cu toate că nu există dispoziții legale, în practică, guvernele, băncile centrale și instituțiile publice de garantare au fost obligate să facă față pierderilor produse de băncile „din umbră” (*shadow banks*).

1.4 Unul din obiectivele principale ale Cărții verzi trebuie să fie evitarea riscului de arbitraj de reglementare.

1.5 Primele acorduri de la Basel au reprezentat motorul dezvoltării sistemului bancar paralel, deoarece bilanțurile contabile ale băncilor au fost reglementate strict, în vreme ce operațiunile extrabilanțiere nu au fost controlate. În opinia CESE, acordurile ulterioare de la Basel, transpuse de CE prin Directivele CRD III și CRD IV, vor remedia aceste deficiențe. De fapt, nu ar trebui să existe activități „în umbră”, de aceea SBP trebuie supus aceluiași cerințe de reglementare și prudențiale ca și întregul sistem financiar.

1.6 De asemenea, noua reglementare trebuie să urmărească un înalt nivel de protecție a consumatorilor europeni.

1.7 CESE subliniază importanța coordonării supravegherii la nivel global și a schimbului de informații.

1.8 Sistemul financiar, în toate manifestările sale, trebuie să fie în serviciul economiei reale, și nu al speculatorilor.

1.9 CESE subliniază funcția vitală pe care o îndeplinește sistemul financiar pentru investiții, pentru crearea de locuri de muncă și bunăstarea societății.

1.10 Noua reglementare a piețelor financiare este fundamentală pentru reluarea unei creșteri durabile.

**2. Context**

2.1 Sistemul bancar paralel – SBP (*shadow banking*) poate fi definit, în termeni generali, ca fiind „sistemul de intermediere a creditelor care implică entități și activități din afara sistemului bancar clasic” (*Financial Stability Board, FSB – Consiliul pentru Stabilitate Financiară*).

2.2 Doi factori au contribuit în mod direct la dezvoltarea sistemului bancar paralel. Primul constă în dereglementarea sistemului financiar, care a început în anii '80 și care a dus, de asemenea, la o intensă concentrare a activității bancare în mâinile unor entități de mari dimensiuni. Al doilea a fost un efect al primelor acorduri de la Basel, care, prin reglementarea bilanțurilor contabile ale băncilor, a împins activitatea speculativă în operațiunile extrabilanțiere.

2.3 În Statele Unite, băncile „din umbră” au înregistrat o creștere explozivă, în urma relaxării normelor care interziceau băncilor să intervină pe piețele de valori mobiliare și, începând din 1999, datorită modificării substanțiale a Legii Glass-Steagall din 1933.

2.4 În unele țări din Europa băncile și sucursalele lor *offshore* au acționat în cadrul reformei de la Basel I și au devenit investitori importanți în titluri și în obligațiuni garantate cu creanțe (*Collateralised Debt Obligations – CDO*) cu rating maxim (AAA), acestea având mai puține cerințe de capital.

### 2.5 Volumul SBP

La nivel global: 46 000 de miliarde EUR, ceea ce reprezintă între 25 % și 30 % din totalul sistemului financiar (FSB). În zona euro: 10 900 de miliarde EUR, reprezentând 28 % din total (BCE, sfârșitul lui 2011).

2.6 La scară internațională, răspunsurile politice la criză au avut loc în cadrul G20 care, la summiturile de la Seul (noiembrie 2010) și Cannes (noiembrie 2011), a solicitat colaborarea FSB. Inițial, Cartea verde, care reprezintă răspunsul european, propune centrarea analizei pe:

— două activități:

- a) securitizarea,
- b) împrumutul de valori mobiliare și operațiunile repo; și

— cinci tipuri de entități:

- a) cele care efectuează transformări ale scadenței sau lichidității;
- b) fondurile de piață monetară (FPM);
- c) fondurile de investiții;
- d) societățile financiare și alte entități care transformă credite sau lichidități fără a fi reglementate ca băncile;
- e) societățile de asigurare și reasigurare care emit sau garantează produse de credit.

2.6.1 Pe de altă parte, FSB a propus cinci direcții de lucru, care se vor concretiza în rapoarte de-a lungul anului 2012 privind:

- interacțiunea dintre bănci și entitățile bancare paralele [de care se va ocupa Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară (BCBS)],
- riscurile sistemice ale fondurilor de piață monetară [de care se va ocupa Organizația Internațională a Reglementatorilor de Valori Mobiliare (IOSCO)],

— cerințele în materie de securitizare (IOSCO și BCBS),

— alte entități bancare paralele (FSB) și

— împrumutul de valori mobiliare și operațiunile repo (FSB).

### 3. Opinia CESE

3.1 În opinia CESE, Cartea verde reprezintă un pas important pe calea cea bună și o analiză la momentul adecvat a problemelor legate de sistemul bancar paralel.

3.2 În mod tradițional, băncile își finanțau operațiunile din capital propriu și depozite comerciale. Pentru a-și crește capacitatea de a acorda credite, securitizarea portofoliilor de credite a devenit o practică standard. Securitizarea este utilă prin ea însăși, dar s-a abuzat de ea în perioada premergătoare crizei deoarece portofoliile de credite erau de calitate slabă (*subprime*), iar titlurile de valoare au fost reciclate în mod repetat (*derivatives – instrumente financiare derivate*) pentru a umfla profitul băncii. Volumul activității bancare este determinat de măsura în care activele bancare produc un efect de pârghie. În vreme ce acordurile de la Basel au reglementat efectul de pârghie al bilanșului contabil, efectul de pârghie al operațiunilor extrabilanțiere, care avea o mare amploare, nu a fost reglementat. Abuzul de subprime și efectul excesiv de pârghie au avut loc prin intermediul sistemului bancar paralel. Mai mult decât atât, activitatea de bază a băncilor – transformarea scadențelor, adică transformarea activelor pe termen scurt în împrumuturi pe termen lung – a devenit excesiv de riscantă, deoarece băncile au devenit excesiv de dependente de finanțarea interbancară pe termen scurt. Această dependență a precipitat declanșarea crizei de lichidități în momentul în care s-a prăbușit piața instrumentelor financiare derivate. Prin urmare, nu este deloc surprinzător că noile acorduri de la Basel vor reglementa instrumentele financiare derivate, efectul de pârghie și lichiditatea.

3.3 Ca urmare a dereglementării, a avut loc o profundă transformare în activitatea bancară. Din cauza crizei, operațiunile bancare comerciale tradiționale, care au contribuit la prosperitatea și creșterea nivelului de trai al populației timp de zeci de ani, au fost ciuntite, mai mult sau mai puțin. În prezent, pe măsură ce elimină excesele grave ale sistemului bancar paralel, autoritățile de reglementare ar trebui să acorde prioritate stabilității sistemului financiar, care este indispensabilă.

3.4 Băncile „din umbră” au transformat ajungerea la scadență și lichiditatea creditului în mod similar cu băncile tradiționale. Cu toate că, spre deosebire de acestea din urmă, nu au **în mod formal** acces la creditorii de ultimă instanță (băncile centrale), **în practică**, după cum a demonstrat experiența recentă, instituțiile publice au fost obligate să facă față – prin diverse mecanisme – pierderilor generate de băncile „din umbră”. Cel mai mult au avut de suferit contribuabilii.

3.5 SBP nu era supus aceluiași norme prudențiale ca băncile tradiționale. Cu toate acestea, există multe modalități prin care băncile „din umbră” „imită” băncile tradiționale, iar majoritatea băncilor „din umbră” erau controlate de o bancă tradițională. Evitarea riscului arbitrajului de reglementare trebuie să reprezinte unul din obiectivele principale ale Cărții verzi.

3.6 Cu siguranță, raportul FSB se concentrează asupra rolului pe care îl poate juca supravegherea macroprudențială în identificarea acumulării de risc sistemic. Este important să se supravegheze îndeaproape interconexiunea și canalele prin care riscul poate trece de la sistemul bancar paralel la sistemul reglementat. CESE consideră că este important să se facă distincția între următoarele:

- sistemul bancar tradițional;
- instituțiile financiare nebankare;
- sistemul bancar paralel.

Nu ar trebui să existe activități „paralele”, de aceea SBP – în măsura în care noile reglementări permit aceasta – trebuie să fie supus aceluși cerințe de reglementare și prudențiale ca și întregul sistem financiar. Reformele în desfășurare sau în curs de elaborare – CRD III, CRD IV, Directiva Solvabilitate II, Basel III – trebuie să contribuie la îndeplinirea acestui obiectiv.

3.7 CESE consideră că reglementarea sistemului bancar paralel trebuie să aibă ca obiectiv inclusiv **protecția consumatorilor europeni** prin intermediul transparenței produselor oferite. Clienții au dreptul la consiliere imparțială și corectă. Comitetul s-a pronunțat deja în favoarea înființării unei Agenții europene de protecție a consumatorilor de servicii financiare, similară cu *Bureau of Consumer Financial Protection*, înființată prin legea Dodd Frank <sup>(1)</sup>, pentru întărirea protecției consumatorilor, îmbunătățindu-se astfel transparența și soluționarea eficientă a reclamațiilor.

3.8 Pe de altă parte, CESE a sprijinit inclusiv protecția și stimularea denunțătorilor, aceasta contribuind la asanarea sistemului financiar prin formule juridice care să le garanteze acestora imunitatea atunci când se aduce la cunoștința autorităților comiterea unor fapte ilicite.

3.9 Este necesară o abordare globală a problemelor sistemului bancar paralel, la care să se găsească răspunsuri politice. Trebuie să se facă o deosebire între coordonarea supravegherii globale și schimbul de informații. În orice caz, dezacordul la nivel internațional nu trebuie să constituie un obstacol în stabilirea de către UE a măsurilor legislative potrivite.

3.10 Din marea criză financiară trebuie să se tragă următoarea concluzie: sistemul financiar în toate formele sale trebuie să se afle în serviciul economiei reale. Abandonarea regulilor tradiționale care au reglementat comerțul bancar

timp de zeci de ani a dat naștere creșterii explozive a produselor speculative, iar în cele din urmă acest fapt a avut un efect extrem de dăunător pentru economie.

3.11 Din punct de vedere istoric, băncile și toate instituțiile financiare reglementate de stat îndeplinesc o funcție vitală în cadrul economiei, în calitatea lor de entități care depozitează și canalizează economiile cetățenilor și întreprinderilor pentru a finanța investițiile, crearea de locuri de muncă și, în cele din urmă, bunăstarea societății. În anii de dinaintea crizei această funcție nu a prevalat întotdeauna.

3.12 CESE propune ca răspunderea socială a sectorului financiar și obiectivul de a „a garanta că toate activitățile financiare contribuie la creșterea economică” să facă parte din obiectivele Cărții verzi. Noua reglementare a piețelor financiare este un instrument indispensabil pentru redresarea unei economii durabile.

3.13 Având în vedere actele normative care fie au intrat în vigoare în ultimii ani, fie urmează să intre în vigoare, CESE amintește obiectivul unei **bune legiferări**, cu o abordare concentrată în special pe simplitate și claritate. Este necesar să se evite duplicările și distorsiunile care ar putea da naștere la incertitudini sub aspectul reglementării și la ocazii pentru arbitraj.

3.14 Structurile care s-au înființat în vederea supravegherii prudențiale – printre care în special Comitetul european pentru risc sistemic (CERS) – ar trebui să fie însărcinate cu monitorizarea evoluției sistemului financiar și mai ales a activităților sistemului bancar paralel, pentru a se identifica riscurile sistemice apărute și pentru a propune măsuri de atenuare a acestora.

3.15 CESE subliniază necesitatea ca Uniunea Europeană să contribuie la lucrările FSB privind sistemul bancar paralel și să-și coordoneze inițiativele cu acest organism, astfel încât să se asigure coerența atât sub aspectul conținutului, cât și al calendarului.

3.16 CESE trebuie să insiste asupra necesității ca supravegherea și standardele de reglementare prudențială să împiedice concurența neloială în cadrul sistemului financiar.

#### 4. Răspunsuri la întrebările din Cartea verde

4.1 Ce este sistemul bancar paralel?

a) Sunteți de acord cu definiția propusă a noțiunii de sistem bancar paralel?

Da. Formularea amplă permite să fie cuprins în definiție ansamblul complex de entități și activități financiare care caracterizează sistemul bancar paralel. În orice caz, absența unei definiții acceptate nu ar trebui să reprezinte un obstacol în calea acțiunii de reglementare și supraveghere de către autorități.

<sup>(1)</sup> JO C 248 din 25.8.2011, p. 108.

b) Sunteți de acord cu lista preliminară a entităților și activităților din sistemul bancar paralel? Ar trebui analizate și alte entități și/sau activități? În caz afirmativ, care ar fi acestea?

— Includerea agențiilor de rating pentru responsabilitatea pe care o au în procesul de securitizare.

— Să se clarifice dacă swap-urile pe riscul de credit (*credit default swaps* – CDS) și instrumentele emise de către creditorii de primul sau al doilea grad (*first and second lien lenders*) sunt incluse în mod specific.

— De asemenea, trebuie să se atragă atenția asupra pieței polițelor de asigurări cu scop lucrativ („fonduri în euro”), care există în unele țări UE și care deseori pot fi utilizate de către persoanele asigurate ca depozite la vedere.

4.2 Care sunt riscurile și avantajele asociate sistemului bancar paralel?

a) Sunteți de acord că sectorul bancar paralel poate avea o contribuție pozitivă în cadrul sistemului financiar? Considerați că aceste activități prezintă și alte beneficii care ar trebui reținute și promovate în viitor?

Sistemul bancar paralel a contribuit la financiarizarea economiei și la „bula imobiliară”, care – începând din 2007 – a afectat diverse țări dezvoltate, aducând economia acestora în pragul colapsului și, prin urmare, acestui sistem îi revine o responsabilitate fundamentală, deși nu una exclusivă, în ce privește marea recesiune care a afectat SUA și multe țări din UE.

Sistemul financiar în ansamblul său trebuie să fie în serviciul economiei reale.

b) Sunteți de acord cu descrierea canalelor prin care activitățile bancare paralele creează noi riscuri sau transferă riscurile altor părți ale sistemului financiar?

Suntem de acord. Cele patru grupe de risc corespund învățămintelor trase în urma crizei financiare.

c) Credeți că ar trebui luate în considerare și alte canale prin care activitățile bancare paralele creează noi riscuri sau transferă riscurile altor părți ale sistemului financiar?

— Între altele, reutilizarea sau reipotecarea garanțiilor financiare.

4.3 Cu ce mize se confruntă autoritățile de supraveghere și reglementare?

a) Sunteți de acord că se impun o monitorizare și o reglementare mai stricte a entităților și activităților bancare paralele?

b) Sunteți de acord cu sugestiile referitoare la identificarea și monitorizarea entităților relevante și a activităților lor? Sunteți de acord că UE are nevoie de procese permanente pentru colectarea și schimbul de informații referitoare la practicile de identificare și de supraveghere între toate autoritățile de supraveghere din UE, Comisie, BCE și alte bănci centrale?

c) Sunteți de acord cu principiile generale prezentate mai sus, referitoare la supravegherea activităților bancare paralele?

d) Sunteți de acord cu principiile generale prezentate mai sus, referitoare la măsurile de reglementare?

Răspunsul la cele patru întrebări de mai sus este afirmativ. CESE subliniază necesitatea, pe de o parte, a unei supravegheri globale, care să aibă în vedere toate domeniile sistemului financiar și, pe de altă parte, necesitatea ca organismele de control și reglementare de la diferite nivele să fie dotate în mod adecvat cu personal calificat și mijloace materiale.

e) Ce măsuri ar trebui avute în vedere pentru a garanta coerența la nivel internațional a tratamentului aplicat activităților bancare paralele și pentru a evita arbitrajul de reglementare la nivel mondial?

Coordonarea și acordul deplin în cadrul G20 sunt fundamentale. Identificatorul juridic de entități (*Legal Entity Identifier* – LEI), potrivit propunerii FSB (8.6.2012), va contribui la acoperirea deficiențelor statistice, la îmbunătățirea gestionării riscurilor în cadrul întreprinderilor, la îmbunătățirea evaluării riscurilor macro- și microprudențiale, la limitarea abuzurilor de piață și la împiedicarea fraudelor financiare.

4.4 Ce măsuri de reglementare se aplică sistemului bancar paralel din UE?

a) Care este opinia dumneavoastră cu privire la măsurile deja luate la nivelul UE pentru a oferi soluții la problemele legate de activitățile bancare paralele?

În diverse avize ale sale, CESE a sprijinit măsurile adoptate de UE, printre care se pot cita Directiva MiFID<sup>(2)</sup>, Directiva privind administratorii fondurilor de investiții alternative<sup>(3)</sup>, regulamentele privind agențiile de rating al creditelor<sup>(4)</sup> etc. Între acestea merită subliniate Directivele CRD III<sup>(5)</sup>, CRD IV<sup>(6)</sup> și Directiva Solvabilitate II<sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> JO C 220, 16.9.2003, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 18, 19.1.2011, p. 90.

<sup>(4)</sup> JO C 277, 17.11.2009, p. 117 și JO L 145, 31.5.2011, p. 30.

<sup>(5)</sup> JO C 228, 22.9.2009, p. 62.

<sup>(6)</sup> JO C 68, 6.3.2012, p. 39.

<sup>(7)</sup> JO C 224, 30.8.2008, p. 11.

## 4.5 Chestiuni în discuție

- a) Sunteți de acord cu analiza aspectelor acoperite în prezent de cele cinci domenii-cheie în care Comisia examinează posibile opțiuni?

Da. Este esențial ca sporirea eficienței de reglementare să se realizeze nu numai în Europa, ci și pe plan internațional. De exemplu, fondurile de piață monetară (*money market funds* – MMF) își au sediul în special în SUA.

- b) Există și alte aspecte care ar trebui incluse? În caz afirmativ, care ar fi acestea?
- c) Ce eventuale modificări ale cadrului actual de reglementare al UE ar fi necesare pentru a se lua măsuri adecvate cu privire la riscurile și problemele prezentate mai sus?

Răspunsurile b) și c): decalogul propus de Paul Tucker, vice-guvernator al Băncii Angliei și membru în *Financial Stability Board* (conferința de la Bruxelles, 27.4.2012).

- Vehiculele investiționale sau fondurile sistemului bancar paralel care sunt patronate sau operate de bănci ar trebui consolidate în bilanțul băncilor.
- Rata de retragere (*draw-down rate*) pe care se bazează rata de acoperire a lichidităților prevăzută în Basel 3 ar trebui să fie mai ridicată în cazul liniilor destinate societăților financiare decât în cazul celor destinate societăților nefinanciare. Prin urmare, băncile ar trebui să dispună de mai multe active lichide pentru a face față unor asemenea expuneri.
- Supraveghetorii bancari vor trebui să limiteze proporția în care băncile pot să se finanțeze pe termen scurt cu fonduri monetare din SUA și din alte surse fragile sau volatile, inclusiv fonduri monetare CNAV (*constant net asset value*) cu domiciliul în alt loc.
- Dacă sunt finanțați în cea mai mare parte cu împrumuturi pe termen scurt, ar trebui supuși unei reglementări de tip bancar și unui control al rezilienței bilanțurilor lor.
- Numai băncile ar trebui să poată folosi banii clienților și activele libere de orice sarcini pentru a-și finanța propriile activități într-o proporție semnificativă, iar pentru aceasta trebuie să existe o relație principală clară. Forma juridică ar trebui să fie adaptată conținutului economic.
- În ceea ce privește entitățile nebankare, banii clienților și activele libere de orice sarcini ar trebui separate și nu ar trebui utilizate pentru finanțarea activităților într-o

măsură semnificativă. Totuși, ar trebui să li se permită entităților nebankare să acorde împrumuturi acestor clienți pe bază de garanții, pentru a-și finanța titlurile de valoare deținute (*margin lending*).

- Ar trebui să existe o mai mare transparență a pieței, poate, în mod ideal, prin intermediul unui registru central de tranzacții cu acces deschis la datele agregate, astfel încât lumea să vadă ce se întâmplă pe aceste piețe financiare foarte importante, dar opace. (Acest fapt ar fi util chiar pentru participanții la piață).
  - Ar trebui ca societățile financiare și fondurile să nu poată acorda împrumuturi garantate cu titluri de valoare dacă nu sunt autorizate sau nu au capacitatea să dețină astfel de titluri.
  - Întreprinderile financiare nebankare ar trebui reglementate în privința modului în care utilizează garanțiile în lichidități.
  - Autoritățile ar trebui să poată interveni și stabili o marjă de ajustare minimă sau un nivel al marjei pentru piețele de finanțare cu garanții (sau segmente din acestea). (Acest fapt ar trebui să se realizeze la nivel internațional și ar putea fi legat de reducerile efectuate de băncile centrale).
- d) Ce alte măsuri, de tipul intensificării monitorizării sau al măsurilor cu caracter neobligatoriu, ar trebui fi avute în vedere?

CESE sugerează următoarele:

- Protecția consumatorilor de produse financiare în fața unor eventuale practici comerciale neloiale cu produse și servicii cum sunt vânzările promoționale înșelătoare sau schemele piramidale, precum și o redactare a contractelor încheiate cu consumatorii care să nu conțină clauze abuzive.
- Să se ia în considerare propunerea profesorilor Eric A. Posner și E. Glen Weyl de la Universitatea din Chicago [*An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets (Un organism similar Food and Drug Administration pentru inovare financiară: aplicarea doctrinei interesului asigurabil la piețele financiare ale secolului XXI)* – 23.2.2012] ca orice produs nou să dispună – înainte de a fi lansat – de aprobare guvernamentală, care să i se acorde dacă produsul este în serviciul economiei reale și să i se refuze dacă scopul produsului este pur și simplu unul speculativ.

Bruxelles, 15 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – O strategie pentru achizițiile publice electronice**

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Raportor: **dl Edgardo Maria IOZIA**

La 20 aprilie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – O strategie pentru achizițiile publice electronice*

COM(2012) 179 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 120 de voturi pentru și 3 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) își exprimă aprecierea pentru comunicarea Comisiei, acordând o mare importanță tranziției rapide către un sistem generalizat de achiziții electronice, experiență încununată de succes în câteva state membre. Piața achizițiilor publice reprezintă o cifră enormă, ridicându-se la circa 20 % din PIB-ul UE.

1.2 În împrejurări foarte defavorabile, precum cele din prezent, caracterizate de procese de ajustare bugetară foarte usturătoare pentru cetățeni, UE și inițiativele sale sunt foarte rău văzute. Se impune un efort major de deschidere din partea instituțiilor europene, pentru a clarifica și justifica motivele aflate la baza adoptării anumitor decizii. Comisiei, unica instituție europeană care poate formula propuneri legislative, îi revine o răspundere specială, nu numai de informare, ci și de convingere a cetățenilor în privința utilității propunerilor sale. CESE se pronunță hotărât în acest sens, Comisia trebuind, în opinia sa, să coopereze mai mult cu celelalte instituții europene, inclusiv cu cele consultative.

1.3 CESE subliniază că reducerile generale ale bugetelor publice, însoțite de pensionarea anticipată a personalului mai în vârstă și mai calificat care lucrează în domeniul achizițiilor publice, duc la sărăcirea treptată a capitalului uman al administrației publice. Comitetul invită statele membre să evite reducerile fără discernământ, care se răsfrâng pozitiv asupra calculelor doar pe termen scurt, deoarece în multe cazuri trebuie să se recurgă la resurse umane externe, personalul rămas nedispunând încă de competențele profesionale cerute.

1.4 CESE subliniază importanța achizițiilor publice electronice, din perspectiva eventualelor beneficii:

- transparență, combaterea fraudelor;
- eficiența pieței;
- deschiderea pieței achizițiilor publice către IMM-uri;
- economii generalizate în administrația publică;
- integrarea și dezvoltarea pieței interne;
- modernizarea administrației publice și dezvoltarea Agendei digitale pentru Europa;
- noi oportunități pentru întreprinderile care oferă servicii tehnologice;
- evoluție profesională pentru angajații din administrația publică și din întreprinderi.

1.5 Comisia consideră realizabil obiectivul finalizării tranziției la achizițiile publice electronice până la jumătatea anului 2016 (mai probabil în 2017, dacă se iau în calcul cei

doi ani necesari pentru transpunere), ceea ce ar constitui o accelerare extraordinară a ritmului, în comparație cu ce s-a realizat în ultimii 8 ani. CESE este de părere că acest obiectiv este îndreptățit și ambițios, el putând fi îndeplinit doar cu respectarea condițiilor de standardizare, interoperabilitate și accesibilitate la care se face trimitere în prezentul aviz. Nerespectarea acestora ar induce un posibil risc de fragmentare suplimentară a pieței.

1.6 CESE susține obiectivele propuse, dar este nevoit să remarce totuși că, până în prezent, în ciuda tuturor amplelor eforturi depuse, procentajul achizițiilor electronice rămâne unul modest. Comisia este pe cale să finalizeze un studiu, care urmează să fie publicat până la sfârșitul anului, în care vor fi indicate nivelurile atinse în fiecare țară. De exemplu, Italia se situează la 4 %.

1.7 CESE dezaprobă hotărât lipsa spiritului de colaborare de care dau dovadă unele state membre, care se opun schimbării și nu intenționează să deschidă piața achizițiilor publice către concurență, pentru a proteja întreprinderile naționale și a nu renunța la o considerabilă putere economică și politică.

1.8 În comunicarea sa, Comisia vorbește despre *inertie*, dar CESE consideră că este vorba mai degrabă despre *rezistență pasivă* la schimbare și despre disponibilitatea de a ceda presiunilor naționale cu caracter protecționist. Este evident că publicarea în format electronic a tuturor achizițiilor va face inutilă și dăunătoare stabilirea unui prag pentru procedurile de ofertare de tip european, iar această publicare este susținută cu tărie mai ales de IMM-uri.

1.9 CESE consideră că menținerea pragurilor este în contradicție cu dezvoltarea pieței interne și afectează concurența în condiții echitabile.

1.10 **Comunicare.** Cetățenii, întreprinderile, autoritățile locale și regionale trebuie să fie conștiente de utilitatea acestor instrumente. În acest scop, trebuie investite resurse în informare, comunicare și activități de formare, în mod integrat, nu prin inițiative izolate.

1.11 **Transparență.** Unul dintre efectele imediate ale publicării electronice a achizițiilor publice este sporirea nivelului de transparență. CESE propune nu numai publicarea anunțului, ci și a stadiului lucrărilor, din punct de vedere al termenelor, data încheierii lucrărilor încredințate sau a livrării bunurilor. Transparența va contribui la a face din ce în ce mai dificilă fraudarea, permițând economii suplimentare pentru administrația publică și îmbunătățirea eficienței pieței.

1.12 **Interoperabilitate și standardizare.** CESE pune un accent deosebit pe subiectele legate de interoperabilitate prin intermediul diferitelor platforme (adesea portaluri), precum și

de standardizare a procedurilor și documentelor electronice cu care se face schimb în diversele faze ale procedurii de ofertare. Înmulțirea platformelor izolate, cu formate și proceduri diferite, reprezintă o barieră în calea tranziției la achiziții publice electronice și descurajează adoptarea acestora de către furnizori, în special de IMM-uri. Comisia ar trebui să recomande fără întârziere utilizarea unui *standard unic european* (sau internațional) pentru procedeele legate de achiziții publice, cu referire în special la lucrările desfășurate de CEN în cadrul atelierului *Business Interoperability Interfaces (BII) for Public Procurement in Europe* <sup>(1)</sup> și aplicarea profilurilor BII în specificațiile PEPPOL.

1.13 **Fragmentare.** Absența unei strategii europene a condus la crearea de platforme și de instrumente de identificare care nu comunică între ele, acestea fiind adoptate atât la nivel național, cât și regional (Germania, Italia și altele). În opinia asociațiilor IMM-urilor, aceasta a dus aproape invariabil la decizia de a se renunța la ofertă, ori la costuri excesive nejustificate, în special pentru IMM-uri. CESE este de părere că UE trebuie să combată eficient fragmentarea pieței.

1.14 **Accesibilitate și simplitate.** CESE subliniază că vor putea fi obținute beneficii pentru piață, administrațiile publice și cetățeni doar dacă sistemele vor fi accesibile, asigurând costuri scăzute, gestionare și întreținere ușoară, module, proceduri și soluții standardizate, precum și elaborarea unui glosar comun, care să servească drept instrument validat de rezolvare a problemelor lingvistice (și care să fie de asemenea accesibil și ușor de utilizat), conform principiilor pe care Comisia însăși s-a angajat să le respecte, prin *Small Business Act*.

1.15 **Întreprinderi sociale.** CESE recomandă ca – în momentul tranziției la instrumentele electronice – să se acorde atenție maximă asigurării accesului întreprinderilor sociale la acestea. Numeroase servicii sociale sunt efectuate în prezent de aceste întreprinderi, care constituie o realitate foarte importantă în categoria întreprinderilor ce oferă activități de asistență și îngrijire.

1.16 Legislația UE privind procedurile de achiziții care depășesc pragul va trebui să ajute IMM-urile să îndeplinească cerințele de capital și de experiență, inclusiv sub forma unor consorții sau asocieri temporare de întreprinderi. Cazul Portugaliei este revelator. IMM-urile au câștigat 87 % din contractele de achiziție, dar acestea reprezintă doar 19 % ca valoare.

## 2. Sinteză documentului

2.1 Comunicarea subliniază importanța strategică a achizițiilor publice electronice (*e-procurement*) și definește principiile acțiunii prin care Comisia intenționează să sprijine tranziția către achiziții integrale electronice în UE.

<sup>(1)</sup> <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>

2.2 Economiiile înregistrate de autoritățile care au trecut deja la achizițiile publice electronice sunt cuprinse între 5 și 20 %. Având în vedere dimensiunea pieței achizițiilor publice, dacă ne-am mulțumi să aplicăm fie și numai procentul cel mai mic la totalitatea achizițiilor publice din UE, economiile s-ar ridica totuși la peste 100 de miliarde EUR.

2.3 În materie de achiziții publice <sup>(2)</sup>, după cum se prevede în Actul privind piața unică din 2011 <sup>(3)</sup>, Comisia a prezentat o serie de propuneri care vizează finalizarea tranziției la achizițiile publice electronice în UE până la jumătatea anului 2016 <sup>(4)</sup>. Obiectivul final este realizarea de „achiziții publice electronice de la un capăt la altul”, toate etapele procedurii, de la notificare până la plată, fiind efectuate pe cale electronică <sup>(5)</sup>.

2.4 Achizițiile publice electronice pot contribui la ameliorarea accesului la achizițiile publice și la creșterea transparenței acestora, în special în cazul IMM-urilor, stimulând astfel concurența transfrontalieră, inovarea și creșterea în cadrul pieței unice.

2.5 Comisia a identificat două obstacole principale în calea utilizării cât mai răspândite a achizițiilor publice electronice:

- „inertă” de care dau dovadă unele părți interesate. Miza constă în a-i convinge pe cumpărătorii și furnizorii care ezită să își schimbe obiceiurile deja încetățenite;
- fragmentarea pieței, care poate decurge din existența unei mari varietăți de sisteme, uneori complexe din punct de vedere tehnic, utilizate pe teritoriul UE.

2.6 În vederea îndeplinirii obiectivelor propuse, Comisia a pus la punct un plan de acțiune, structurat în 15 puncte.

### 3. Observații generale

3.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) recunoaște importanța revizuirii cadrului juridic în materie de achiziții publice și a tranziției progresive către utilizarea exclusivă și obligatorie a mijloacelor electronice de comunicare în anumite etape ale procedurii de achiziție.

3.2 Foaia de parcurs propusă de Comisie pentru introducerea treptată a achizițiilor publice electronice este foarte ambițioasă și, dacă va fi adoptată în forma corectă, se va dovedi de mare folos pentru toți cei prezenți pe piața achizițiilor publice. Având

în vedere gradele diverse de adoptare a achizițiilor publice electronice în diferite țări, în care se constată deja un fenomen de fragmentare în materie de soluții și platforme, lipsa unor indicații strategice/operationale, în condițiile nerespectării anumitor condiții minime de bază, ar putea contribui la sporirea fragmentării pieței.

3.3 Tranziția la achizițiile publice electronice nu trebuie totuși să aibă loc în detrimentul principiului „ofertei celei mai avantajoase”, prevăzut în proiectul de directivă privind achizițiile publice <sup>(6)</sup>.

3.4 CESE pune un accent deosebit pe subiectele legate de interoperabilitate prin intermediul diferitelor platforme (adesea portaluri) și de accesibilitatea procedurilor și documentelor electronice transmise în diversele faze ale procedurii de ofertare. Ar trebui prevăzut un standard european (sau internațional) deschis pentru soluțiile (software) utilizate în cazul achizițiilor electronice în sectorul public. Înmulțirea platformelor izolate, cu formate și proceduri diferite, reprezintă o barieră în calea tranziției la achiziții publice electronice și descurajează adoptarea acestora de către furnizori, în special de IMM-uri. Lucrările desfășurate de Comitetul European de Standardizare (CEN) în cadrul atelierului *Business Interoperability Interfaces (BII) for Public Procurement in Europe* a permis obținerea de „profiluri standard interoperabile” în vederea aplicării de soluții software standardizate.

3.5 CESE se declară de acord cu faptul că, pentru depășirea barierelor existente, Comisia trebuie să desfășoare acțiuni specifice care să facă obligatorie utilizarea de standarde deschise europene sau internaționale, în vederea aplicării de soluții tehnice interoperabile. S-ar impune formularea de orientări pentru aplicarea corectă a standardelor deschise, pe baza lucrărilor desfășurate de atelierul CEN BII și a aplicării rezultatelor obținute în cadrul proiectului PEPOL. Agenda digitală pentru Europa prevede în mod explicit <sup>(7)</sup> o acțiune în favoarea standardizării achizițiilor electronice, prin utilizarea unor specificații tehnice care să poată fi aplicate de toți furnizorii de soluții și servicii TIC.

3.6 CESE subliniază contribuția fundamentală pe care achizițiile publice electronice (*e-procurement*) o aduc la asigurarea transparenței procedurilor de achiziție în sectorul public și la combaterea fraudei. Astfel, instrumentele electronice permit monitorizarea și evaluarea întregii proceduri, precum și a modului în care furnizorii au îndeplinit-o. Aceste informații sunt importante pentru garantarea unei maxime transparențe (*e-transparency*) în sectorul public și pot reprezenta un puternic stimulent pentru adoptarea instrumentelor de tipul *e-procurement*, mai ales în cazul IMM-urilor. Portugalia constituie un exemplu de bune practici în acest sens <sup>(8)</sup>, la fel ca Lituania, în care notificarea electronică (*e-notification*), accesul electronic (*e-access*) și depunerea electronică a documentelor (*e-submission*) au devenit obligatorii, ceea ce a permis obținerea de avantaje precum: reducerea prețurilor bunurilor și serviciilor cumpărate (cu 14-55 %), creșterea numărului de furnizori care participă la procedurile de ofertare (cu 20-90 %) și reducerea numărului de zile necesare derulării procesului de aprovizionare (de la 46 la 11 zile).

<sup>(2)</sup> Propuneri din 20 decembrie 2011: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final și COM(2011) 897 final.

<sup>(3)</sup> Actul privind piața unică identifică o serie de măsuri destinate să impulsioneze economia europeană și să creeze locuri de muncă.

<sup>(4)</sup> Propunerile prevăd utilizarea obligatorie a achizițiilor electronice în termen de doi ani de la termenul prevăzut pentru transpunere, ceea ce, potrivit calendarului de adoptare, ar trebui să permită implementarea până la jumătatea anului 2016.

<sup>(5)</sup> Procedurile de achiziție au două faze principale: faza pre-atribuire și faza post-atribuire. Faza pre-atribuire cuprinde toate etapele achiziției până la atribuirea contractului (publicarea anunțurilor, accesul la documentele procedurii de ofertare, depunerea ofertelor, evaluarea propunerilor și atribuirea contractului). Faza post-atribuire cuprinde toate etapele achiziției după atribuirea contractului (comanda, facturarea și plata).

<sup>(6)</sup> Avizul CESE - JO C 191, 29.6.2012, p. 84.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action\\_id=181](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181).

<sup>(8)</sup> [www.base.gov.pt/](http://www.base.gov.pt/).



3.7 De asemenea, este important ca inițiativele de *e-procurement* să prevadă sprijin pentru acțiunile de pregătire a IMM-urilor în vederea utilizării tehnologiilor respective și înțelegerii avantajelor acestora. O importanță crucială o vor avea investițiile în formarea angajaților publici și privați. CESE consideră că un sprijin în acest sens s-ar dovedi foarte util. IMM-urile ar putea face apel la asociațiile lor specializate.

3.8 Barierele lingvistice sunt o realitate, iar în comunicarea supusă examinării nu li se acordă destulă atenție. Ar trebui ca informațiile de pe platformele de achiziții publice electronice să fie disponibile în cel puțin încă o limbă europeană, pe lângă cea națională. Însă aceasta ar putea presupune costuri suplimentare excesive. O soluție ar putea consta în crearea de către Comisia Europeană a unui instrument specific de traducere online pentru achizițiile publice.

3.9 Comisia nu ridică însă problema vizibilității, în ansamblul pieței unice, a procedurilor de achiziții aflate sub prag, acest aspect fiind important mai ales pentru IMM-uri și microîntreprinderi. CESE consideră că a sosit momentul analizei relevanței menținerii pragurilor, având în vedere că, odată cu publicarea electronică a procedurilor de achiziție, acestea vor fi accesibile tuturor.

#### 4. Observații specifice cu privire la acțiunile prevăzute

4.1 CESE este de acord cu necesitatea tranziției la achizițiile publice electronice. Deși Comisia se concentrează pe fazele inițiale ale achiziției publice (publicarea anunțurilor, accesul la documentele procedurii de ofertare, depunerea ofertelor, evaluarea propunerilor și atribuirea contractului), trebuie integrate diversele faze care urmează atribuirii contractului (comanda, facturarea și plata) și trebuie publicate informații referitoare la desfășurarea achizițiilor, problemele întâlnite, termenele de execuție și costuri.

4.2 Armonizarea cerințelor tehnice este esențială pentru dezvoltarea de soluții și servicii IT care să poată fi adoptate și utilizate la nivel local, național și transfrontalier. CESE îndeamnă călduros Comisia să treacă la aplicarea acțiunii nr. 2, prevăzută în acest scop. Implicațiile au o importanță deosebită, nu numai pentru administrațiile publice, ci mai ales pentru furnizori, care vor putea utiliza soluții standardizate și interoperabile la nivel european.

4.3 Utilizarea semnăturilor electronice generează aspecte complexe în cazul tranzacțiilor transfrontaliere. Ar fi deci de dorit să fie luate măsuri de facilitare a interoperabilității unor astfel de soluții. Trebuie totuși remarcat că, țări ca Portugalia, de exemplu, consideră că printre dificultățile utilizării achizițiilor publice electronice se numără constrângerile excesive pe care le presupun semnăturile electronice și costul serviciilor de marcă temporală (*time stamping*), pe lângă problemele legate de interoperabilitatea diverselor platforme de *e-procurement* <sup>(9)</sup>.

4.4 Promovarea unor soluții simple și a bunelor practici reprezintă fără îndoială un sprijin puternic pentru proiectele de tranziție la achizițiile publice electronice. Nevoile IMM-urilor, în special în etapa de depunere electronică, trebuie avute în vedere atunci când se urmărește dezvoltarea de soluții relevante. Rezultatele grupului de experți pentru proceduri de ofertare electronice (*e-Tendering Expert Group* - e-TEG) au așadar o importanță crucială, ele putând face obiectul unei evaluări de către părțile interesate.

4.5 Aspectul cel mai important asupra căruia Comisia trebuie să își concentreze atenția îl reprezintă modalitățile de implementare a diverselor soluții pentru achizițiile publice electronice pe piața internă. Trebuie menționat în special faptul că la proiectul PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*) au participat 11 țări care au dezvoltat specificații tehnice în vederea formulării de soluții standardizate pentru etapele mai critice ale procedurii de achiziție și o platformă deschisă pentru schimbul standardizat de documente, obținându-se deplina interoperabilitate a diferitelor platforme europene.

4.5.1 Printre componentele PEPPOL se numără: instrumente de validare a semnăturilor electronice pe baza certificatelor electronice eliberate de autoritățile europene, un dosar virtual al societăților (*Virtual Company Dossier*), care prezintă – într-un mod standardizat (sub formă de certificate și atestate) – informațiile referitoare la societăți, un catalog electronic de prezentare într-un format standard a ofertelor de produse și servicii, comanda electronică și facturarea electronică, care vin în sprijinul cumpărătorului și al furnizorului cu proceduri deja definite în ceea ce privește schimbul de informații privind activitățile comune. În fine, PEPPOL oferă o infrastructură de transport a documentelor electronice (*network*), pe bază de standarde comune, compatibile la nivel național, infrastructură care interconectează comunitățile/sistemele izolate de achiziții electronice.

4.5.2 Sistemul european al dosarului virtual al societăților (*European Virtual Company Dossier System* - EVS) oferă, într-un mod asemănător cu e-CERTIS [un sistem de informare care contribuie la identificarea diverselor certificate și atestate solicitate adesea în cadrul procedurilor de achiziții din cele 27 de state membre, în Croația (țară în curs de aderare) și Turcia (țară candidată) și în trei țări din SEE (Islanda, Liechtenstein și Norvegia), informații privind îndeplinirea criteriilor și atestatele/certificatele necesare pentru a putea participa la procedurile de ofertare din statele membre. Cu toate acestea, în vreme ce baza de date a e-CERTIS este concepută ca una de informații, EVS oferă interfețe suplimentare care fac legătura cu alte servicii. e-CERTIS ar trebui să prezinte caracteristici similare cu sistemul EVS. Comisia ar trebui să asigure conformitatea sistemului de informare juridică și să îl actualizeze, urmând să răspundă de furnizarea acestui serviciu și de întreținerea lui tehnică.

4.5.3 CESE speră într-un sprijin susținut din partea Comisiei și statelor membre în vederea consolidării rolului OpenPEPPOL, și subliniază cât este de important ca specificațiile tehnice dezvoltate să fie menținute, dezvoltate și adoptate de sectorul public european, în vederea introducerii achizițiilor publice electronice, garantând-se standardizarea și interoperabilitatea în cursul diverselor faze –atât pre-atribuire, cât și post-atribuire – ale procedurii de achiziție, pentru a se evita fragmentarea pieței.

<sup>(9)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.6 CESE este convins de necesitatea finanțării și sprijinirii dezvoltării unei infrastructuri de achiziții publice electronice prin intermediul mecanismului Conectarea Europei, plecând de la progresele înregistrate de statele membre ce aparțin consorțiului PEPPOL în ceea ce privește structura de transport actuală (*network*) ce leagă diferitele sisteme din Europa. CESE subliniază importanța menținerii unei structuri deschise, accesibile și sigure, bazată pe standarde comune. Este de dorit ca fondurile structurale să fie utilizate pentru a favoriza adoptarea achizițiilor publice electronice.

4.7 CESE recomandă aplicarea, în colaborare cu Rețeaua întreprinderilor europene (*Enterprise Europe Network*) și prin utilizarea unor programe de punere în rețea destinate regiunilor și localităților, a unei strategii de comunicare integrată, care să se bazeze pe comunitățile existente, în special pe OpenPEPPOL. Strategia de comunicare ar putea fi una care să aducă laolaltă Comisia, OpenPEPPOL și noul proiect-pilot A (*CIP ICT PSP Basic Cross Sector Services (BCSS)*), pentru partea legată de achizițiile publice electronice.

4.8 CESE susține decizia Comisiei, de a realiza tranziția completă la achizițiile publice electronice în interiorul structurilor proprii și de a pune la dispoziție soluțiile *open source* dezvoltate.

4.9 CESE este de acord cu necesitatea de a monitoriza adoptarea instrumentelor electronice pentru achizițiile publice și de a identifica avantajele care decurg de aici. Comisia ar trebui să publice trimestrial, din momentul adoptării directivei, un raport de informare privind desfășurarea, din punct de vedere calitativ și cantitativ, a achizițiilor din fiecare stat membru, astfel încât să fie făcută cunoscută evoluția procedurilor.

4.10 În același timp, este neapărată nevoie de un dialog la nivel internațional pe tema utilizării instrumentelor electronice în cazul achizițiilor publice, pentru îmbunătățirea transparenței și a concurenței. Se reconfirmă faptul că utilizarea standardelor internaționale reprezintă un instrument necesar în acest scop, fiind prin urmare de dorit ca evoluțiile în domeniu să fie monitorizate. Se impune în special monitorizarea și încurajarea utilizării standardelor (CEN BII și specificațiile PEPPOL) atunci când se face tranziția la achiziții electronice în sectorul public european.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Modernizarea ajutoarelor de stat în UE**

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Raportor: **dna BUTAUD-STUBBS**

La 8 mai 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Modernizarea ajutoarelor de stat în UE*

COM(2012) 209 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 128 de voturi pentru și 5 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 Politica europeană în materie de ajutoare de stat este de o importanță strategică pentru UE într-o economie globalizată extrem de concurențială.

1.2 CESE consideră că reforma propusă în comunicarea Comisiei trebuie sprijinită, având în vedere obiectivele acesteia:

— implicarea politicii europene în materie de ajutoare de stat în Strategia Europa 2020;

— o nouă repartizare, mai eficientă, a sarcinilor între Comisie și statele membre;

— mai multe îmbunătățiri de natură procedurală.

1.3 CESE împărtășește viziunea exprimată de Comisie în ceea ce privește consolidarea unei legături pozitive între funcționarea eficace a ajutoarelor de stat și obiectivul privind creșterea durabilă și favorabilă incluziunii. O politică orientată pe ajutoarele de stat va permite stimularea inovării (inclusiv a inovării sociale), recurgerea la tehnologii ecologice și dezvoltarea capitalului uman, evitându-se totodată degradarea mediului. Bine orientată, o politică dinamică centrată pe ajutoarele din sectorul public poate contribui activ la atingerea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de coeziune socială.

1.4 Această reformă ambițioasă în ce privește obiectivele, modalitățile și calendarul necesită totuși clarificări sub anumite aspecte.

1.5 CESE solicită Comisiei să precizeze anumite noțiuni menționate în comunicare:

1.5.1 Noțiunea-cheie de „disfuncționalitate a pieței” utilizată de Comisie pare de asemenea să merite o definiție mai precisă, întrucât sensul său variază în funcție de situație – acces la credite, finanțarea rețelelor în bandă largă, viabilizarea în scopuri comerciale a unor situri industriale, accesul la inovare, formare, dezvoltarea activităților antreprenoriale în rândul femeilor etc. În plus, aceste disfuncționalități pot fi legate de diverse cauze: externalități negative, informații imperfecte, probleme de coordonare, existența unei puteri de piață etc.

1.6 CESE formulează o serie de întrebări cu privire la reformele avute în vedere:

1.6.1 Reforma propusă de Comisie duce la responsabilizarea sporită a statelor membre în ceea ce privește atribuirea și controlul ajutoarelor de stat. Care sunt mijloacele juridice și practice pe care le are în vedere Comisia pentru a convinge statele membre să coopereze pe deplin pentru aplicarea legislației în materie de ajutoare de stat?

1.6.2 Creșterea responsabilităților statelor membre în materie de control al ajutoarelor ar risca să ducă la o aplicare subiectivă a normelor de către statele membre, la procedee neloiale în relația dintre state, bazate pe revirimentul unui anumit patriotism economic, care ar spori, în final, insecuritatea juridică a întreprinderilor.

1.6.3 Pe baza unui raport al OMC, Comisia stabilește că nivelurile ajutoarelor de stat mobilizate de principalii noștri competitori mondiali sunt comparabile. Cu toate acestea, politica europeană în materie de ajutoare de stat ar oferi un cadru mai transparent decât cel prezentat de sistemele existente în Statele Unite, India, Coreea sau Brazilia. Aceste date sunt vechi și ar trebui să fie actualizate pentru a permite Comisiei să dispună de o viziune exhaustivă și precisă asupra situației actuale.

1.6.4 Comisia abordează chestiunea caracteristicilor sistemului UE în raport cu celelalte sisteme existente de control al ajutoarelor de stat, fără a desprinde o anumită concluzie. Din ce motiv nu reafirmă cu această ocazie necesitatea unei abordări economice bazate pe condiții de concurență echitabile la nivel mondial pentru a permite atribuirea echilibrată a acestor ajutoare? CESE subliniază necesitatea remedierii eficiente a consecințelor specifice pe care le antrenează subvențiile străine ilegale, care pun în pericol competitivitatea întreprinderilor europene în raport cu concurențele lor de la nivel mondial.

1.7 În fine, CESE propune o serie de modificări care i se par necesare din perspectiva necesității recunoscute de Comisie și de Consiliu privind sprijinirea IMM-urilor, în special în situația în care acestea se confruntă cu presiunea concurențială a întreprinderilor din țările terțe care beneficiază de ajutoare de stat directe și indirecte mai importante ca volum și mai lipsite de transparență în ce privește condițiile de acordare.

1.7.1 Având în vedere nivelul lor scăzut, efectele pozitive asupra IMM-urilor și întreprinderilor foarte mici, precum și impactul limitat asupra pieței interne, CESE propune ridicarea, pe perioadă nelimitată, a plafonului ajutoarelor *de minimis* de la 200 000 EUR la 500 000 EUR, acesta fiind apreciat pe o perioadă de trei ani consecutivi pentru fiecare întreprindere, ca urmare a ceea ce tocmai s-a hotărât pentru serviciile de interes economic general.

1.7.2 Având în vedere necesitatea sprijinirii IMM-urilor europene pentru a-și dezvolta piața pe plan internațional, CESE propune o modificare a articolului 27 alineatul (3) din Regulamentul general de exceptare nr. 800/2008 în așa fel încât să fie declarate compatibile cu piața comună ajutoarele acordate IMM-urilor pentru participarea la târguri și saloane pentru o perioadă limitată la trei ani consecutiv.

1.8 Prin prisma experienței sale, CESE supune atenției Comisiei trei recomandări practice:

1.8.1 redactarea unui ghid practic de popularizare, care să precizeze definițiile, interdicțiile, procedurile disponibile în toate limbile oficiale ale UE, menit să îmbunătățească înțelegerea și utilizarea ajutoarelor de stat de către întreprinderi, jurisdicții și autorități publice.

1.8.2 Organizarea de seminarii de formare suplimentare pentru autoritățile naționale competente din statele membre pentru asigurarea unei aplicări cât mai uniforme cu puțință a dreptului comunitar privind ajutoarele de stat în toate statele membre.

1.8.3 Având în vedere importanța modificărilor avute în vedere, CESE solicită să fie consultat cu privire la revizuirea regulamentului *de minimis*, a regulamentului de abilitare, a regulamentului general de exceptare.

## 2. Sinteza comunicării

2.1 Comisia își propune să reformeze politica europeană în materie de ajutoare de stat în trei direcții principale:

- a) stimularea unei creșteri inteligente, durabile și favorabile incluziunii pe o piață internă concurențială, în conformitate cu Strategia Europa 2020;
- b) concentrarea controlului ex ante efectuat de Comisie asupra celor mai semnificative cazuri, care au un impact important asupra pieței interne;
- c) simplificarea normelor și accelerarea procesului decizional.

2.2 Această reformă se bazează pe o percepție neclară a politicii actuale:

- actualele norme sunt greu de înțeles, de aplicat și de controlat. Comisarul european J. Almunia declara în fața CESE, la 23 februarie 2012, că există 37 de acte (regulamente, comunicări și linii directoare) diferite;
- rezultatele actuale ale monitorizării punerii în aplicare a măsurilor acoperite de o exceptare pe categorii dau la iveală o lipsă clară de conformitate cu normele privind ajutoarele de stat;
- Comisia nu dispune de reguli care să permită stabilirea de priorități clare în materie de gestionare a plângerilor;
- relațiile dintre statele membre și Comisie ar putea funcționa mai bine în materie de schimburi de informații și de cooperare în cadrul procedurilor de notificare.

2.3 Pentru remedierea acestei situații într-un context în care trebuie exploatate toate posibilitățile oferite de piața unică (energie, transporturi, tehnologii digitale), Comisia propune adoptarea unei reforme ambițioase în ceea ce privește obiectivele, modalitățile și calendarul.

2.4 Reforma propusă își propune obiective ambițioase întrucât este vorba, pe de o parte, de a pune în slujba creșterii europene una dintre cele mai vechi și mai integrate politici comunitare și, pe de altă parte, de a realiza îmbunătățiri de natură procedurală destul de radicale, chiar dacă acestea nu sunt nici cifrate, nici detaliate în cadrul comunicării.

2.5 Reforma propusă este ambițioasă în ceea ce privește modalitățile, întrucât Comisia propune realizarea unui ansamblu coerent de revizuire concomitente în cadrul unei „strategii integrate”:

- o revizuire a regulamentului *de minimis*;
- modificări ale regulamentului de abilitare al Consiliului privind definirea anumitor categorii de ajutor de stat recunoscute ca fiind compatibile cu piața internă și, prin urmare, exceptate de la notificare;
- o revizuire a regulamentului general de exceptare pe categorii pentru categoriile de ajutoare acoperite de regulamentul de abilitare în vigoare;
- o clarificare juridică a noțiunii de ajutor de stat;
- o modernizare a regulamentului de procedură în materie de ajutoare de stat.

2.6 Reforma propusă este ambițioasă și în ceea ce privește calendarul, întrucât Comisia are în vedere adoptarea propunerilor de revizuire a regulamentelor de procedură și de abilitare în toamna lui 2012 și a celorlalte elemente ale „pachetului” la sfârșitul lui 2013, adică înainte de intrarea în vigoare a perspectivelor financiare 2014-2020.

### 3. Observații generale

#### 3.1 Controlul ajutoarelor de stat în cadrul mai general al dreptului european al concurenței

3.1.1 CESE aprobă obiectivele anunțate de Comisie în comunicarea sa, menite „să faciliteze analiza ajutoarelor care sunt bine concepute, care vizează remediarea unor disfuncționalități identificate ale pieței și îndeplinirea unor obiective de interes comun” printr-o concentrare a controalelor în materie de aplicare a legii asupra cazurilor cu cel mai mare impact asupra pieței interne, prin simplificarea normelor și adoptarea cât mai rapidă a unor decizii.

Acest demers se înscrie în cadrul unei evoluții mai generale a dreptului concurenței, atât în ceea ce privește practicile anticoncurențiale (înțelegeri și abuzuri de poziție dominantă), cât și controlul concentrărilor.

3.1.2 Practici anticoncurențiale: „modernizarea dreptului concurenței” prevăzută prin Regulamentul nr. 1/2003<sup>(1)</sup> și textele care îl însoțesc au inițiat un proces de descentralizare în aplicarea dreptului concurenței, prin suprimarea sistemului de notificare prealabilă. Comisia este astfel în măsură să-și concentreze acțiunile pe lupta împotriva restricțiilor și abuzurilor celor mai grave, în special a cartelurilor. Această modernizare a fost însoțită de o consolidare a cooperării între autoritățile naționale în materie de concurență constituite în rețea, pe de o parte, și Comisie, pe de altă parte.

<sup>(1)</sup> JO L 1, 4.1.2003, p. 1.

3.1.3 Controlul concentrărilor economice: Recent, comisarul european J. Almunia a anunțat posibilitatea reformării în curând a sistemului european de control al concentrărilor, în special pentru ca Comisia să se poată axa pe concentrările care ar putea afecta cel mai mult piața<sup>(2)</sup>. Pe termen scurt, este vorba de simplificarea gestionării cazurilor celor mai puțin problematice prin îmbunătățirea „procedurii simplificate” și de revizuirea procedurii de notificare prealabilă. Pe termen mai lung, ar putea fi revizuit însuși sistemul de control al concentrărilor, printr-o examinare a achizițiilor minoritare care nu controlează și o mai bună articulare între sistemele naționale și cel european în ceea ce privește pragurile și referirile.

#### 3.2 Criteriile care trebuie să orienteze o încadrare generală a ajutoarelor de stat

3.2.1 CESE își reafirmă sprijinul cu privire la o încadrare generală a ajutoarelor de stat, pe baza următoarelor criterii<sup>(3)</sup>:

- identificarea și selecția ajutoarelor;
- coeziunea cu strategiile de realizare a pieței unice;
- simplificarea, transparența și securitatea juridică a procedurilor și normelor;
- dialogul consolidat cu statele membre în cadrul procesului de decizie și de aplicare, precum și în fazele de evaluare și de monitorizare a eficacității;
- consolidarea informației destinate întreprinderilor privind normele și procedurile aplicabile ajutoarelor de stat;
- partajarea responsabilităților, prin instituirea unor niveluri naționale de coordonare;
- adaptarea normelor europene în materie de ajutoare de stat la strategiile de acordare de ajutoare puse în aplicare de principalii noștri parteneri comerciali, pentru asigurarea unor condiții de concurență echitabile în raport cu restul lumii<sup>(4)</sup>.

#### 3.3 Responsabilități sporite ale statelor membre în aplicarea normelor privind ajutoarele de stat

3.3.1 CESE consideră că o concentrare a controalelor Comisiei asupra celor mai problematice cazuri ar trebui să se sprijine în special pe o extindere a măsurilor de acordare a ajutoarelor exceptate de la obligația de notificare. Aceasta ar trebui însoțită de o responsabilizare sporită a statelor membre.

<sup>(2)</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>.

<sup>(3)</sup> JO C 65, 17.3.2006, punctul 3.1.

<sup>(4)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf)

CESE menționează totuși că acest lucru nu necesită luarea în considerare a aspectelor specifice ale dreptului privind ajutoarele de stat. Statul și, în general, ansamblul entităților statului și publice care pot acorda ajutoare sunt, oarecum, „judecător și parte”.

3.3.2 Creșterea responsabilităților statelor membre în materie de control al ajutoarelor ar risca să ducă la o aplicare subiectivă a normelor de către statele membre, la procedee neloiale în relația dintre state, bazate pe revirimentul unui anumit patriotism economic, care ar sporii, în fine, insecuritatea juridică a întreprinderilor.

3.3.3 Pot fi avute în vedere mai multe căi de reducere la minimum a acestui tip de risc:

- consolidarea transparenței prin impunerea obligației statelor membre de a raporta; publicarea unui raport anual sintetic accesibil pe site-ul Comisiei privind aplicarea regulamentului *de minimis* și a regulamentului general de exceptare;
- din punct de vedere financiar, riscul legat de o ilegalitate/incompatibilitate este suportat numai de beneficiarului ajutorului, constrâns să restituie suma respectivă, majorată cu dobânzile. Ca urmare, responsabilitatea financiară a statelor membre ar putea fi sporită, de exemplu impunându-se o amendă „autorității publice” care a acordat ajutorul vizat;
- ar putea fi avută în vedere crearea unor agenții naționale independente însărcinate cu politica ajutoarelor de stat. Acestea ar interveni ca „puncte de contact” atât pentru Comisie, cât și pentru întreprinderi;
- Comisia ar trebui să organizeze controale ex post mai eficiente și să promoveze activ cele mai bune practici.

### 3.4 Simplificarea și transparența procedurilor

3.4.1 Comisia și statele membre și-au demonstrat, în perioada 2008-2011, capacitățile de reacție în fața crizei economice și financiare, prin adoptarea unei serii de texte specifice<sup>(5)</sup>. Mulțumită în special unei cooperări sporite a statelor membre și o puternică mobilizare a serviciilor Comisiei, deciziile au putut fi adoptate în timp scurt, spre satisfacția statelor membre și a întreprinderilor.

<sup>(5)</sup> A se vedea normele temporare privind ajutoarele de stat stabilite ca răspuns la criza economică și financiară.

3.4.2 Totuși, în general, procedurile rămân excesiv de lungi și de complexe pentru părțile interesate. CESE sprijină așadar dorința Comisiei de a aduce soluții de scurtare a termenelor de tratare a dosarelor prin îmbunătățirea practicilor administrative și solicitând responsabilitatea statelor membre pentru a garanta transparența și eficacitatea. Este important ca aceste termene să respecte, pe cât posibil, ritmul afacerilor economice.

3.4.3 În acest sens, „procedura simplificată” pentru tratarea anumitor tipuri de ajutoare<sup>(6)</sup> ar putea fi extinsă rămânând totodată încadrată. În virtutea acestei proceduri, Comisia se limitează la a verifica dacă măsura de ajutor este conformă cu dispozițiile și practicile existente.

### 3.5 O mai bună aplicare a dreptului („better enforcement”)

3.5.1 Punerea efectivă în aplicare a dreptului în materie de ajutoare de stat este esențială. Totuși, CESE constată că, frecvent, jurisdicțiile naționale nu sunt în măsură să asigure o aplicare eficientă a dreptului în materie de ajutoare de stat, în special pentru a garanta drepturile întreprinderilor care sunt victime ale acordării de ajutoare unor entități concurente. Se pot invoca mai multe motive, printre care necunoașterea într-o măsură suficientă de către magistrați a dreptului european al concurenței și a constrângerilor procedurale inerente oricărei acțiuni în instanță.

3.5.2 Trebuie imaginate soluții care să permită consolidarea aplicării dreptului în materie de ajutoare de stat. Întreprinderile și jurisdicțiile naționale trebuie să dispună de instrumente și proceduri mai eficiente.

## 4. Observații speciale

### 4.1 Precizarea noțiunii de „disfuncționalitate a pieței”

4.1.1 CESE aprobă obiectivul care constă în aprobarea numai a măsurilor de ajutor care (i) contribuie la sprijinirea creșterii în scopul remedierii unei disfuncționalități a pieței (acordarea unui ajutor de stat trebuie nu să înlocuiască, ci să completeze o cheltuială privată) și (ii) au un efect de incitare, altfel spus care incită beneficiarul să întreprindă activități pe care ar fi renunțat să le întreprindă în lipsa ajutorului.

4.1.2 În acest context, noțiunea de „disfuncționalitate a pieței” trebuie în mod necesar să fie precizată și ilustrată cu exemple din diverse domenii, în special pe baza jurisprudenței europene existente, pentru a ajuta atât autoritățile publice, cât și întreprinderile să preia această noțiune în mod uniform și să o întreprindă în faza de concepere a măsurilor de ajutor.

<sup>(6)</sup> JO C 136, 16/06/2009, p. 3.

#### 4.2 *Aprofundarea și actualizarea comparațiilor internaționale în domeniul ajutoarelor de stat*

4.2.1 La punctele 16 și 17, comunicarea evocă politica în domeniul concurenței aplicată în țările terțe. Concluzia Comisiei este că UE dispune de un cadru mai transparent, permițând totodată atingerea unor niveluri de ajutor comparabile. Această afirmație se bazează pe o analiză comparativă realizată de OMC în 2006. CESE solicită Comisiei să ceară OMC să realizeze un studiu mai recent, dat fiind că, în contextul crizei, mai multe state membre ale OMC din afara Uniunii Europene au recurs la subvenții substanțiale, în special în sectoarele industriei prelucrătoare. Este de dorit ca viitoarea politică în domeniul concurenței aplicabilă începând din anul 2013 să se bazeze pe o viziune recentă și precisă a situației care domină în Statele Unite, China, India și Brazilia de exemplu (inclusiv ajutoarele acordate de entitățile federate) într-un context de concurență economică exacerbată de criza mondială.

4.2.2 Punerea în aplicare a normelor privind ajutoarele de stat trebuie să permită consolidarea competitivității întreprinderilor pe piața internă și pe plan internațional. Întreprinderile europene se confruntă însă cu concurența întreprinderilor din țările terțe, a căror legislație nu prevede uneori nicio limitare în materie de ajutoare de stat. Această situație poate genera grave distorsiuni ale concurenței în detrimentul întreprinderilor europene, după cum subliniază Comisia în comunicarea sa (<sup>7</sup>).

4.2.3 În limita competențelor sale, Comisia conduce inițiative în scopul stabilirii unor condiții de concurență echitabile la scară mondială, în jurul noțiunii de loialitate. Orice reformă a dreptului în materie de ajutoare de stat va trebui așadar coordonată cu alte acțiuni desfășurate de Comisie în ceea ce privește instrumente de politică comercială (norme OMC, acorduri bilaterale de liber-schimb).

#### 4.3 *Revizuirea doctrinei în materie de ajutoare la export*

4.3.1 Comisia recunoaște în propunerea de regulament de instituire a unui program pentru competitivitatea întreprinderilor și IMM-uri pentru perioada (2014-2020) [COM(2011) 834 final] necesitatea de a ajuta IMM-urile să exporte în

interiorul UE și în întreaga lume pentru a găsi căi de creștere. Se prevede acordarea unui sprijin și a unor servicii de sprijinire a IMM-urilor cu perspective de creștere prin rețeaua *Entreprise Europe*.

4.3.2 Or, în același timp, doctrina Comisiei apare prea restrictivă întrucât, de exemplu în domeniul participării IMM-urilor la târguri și saloane, se impun mai multe condiții cumulative în articolul 27 din Regulamentul nr. 800/2008 din 6 august 2008: ajutoarele trebuie să reprezinte maximum 50 % din costurile admisibile, să fie atribuite IMM-urilor care se încadrează în definiția UE a acestui termen și numai pentru prima lor participare la un târg sau la un salon.

4.3.3 Acest criteriu al primei participări este considerat neadaptat în raport cu o strategie de dezvoltare pe plan internațional care implică o prezență pe aceeași piață timp de cel puțin trei ani înainte de a defini o strategie de dezvoltare (în termeni de agent, localizare, modalități de distribuție). Ca urmare, CESE propune înlocuirea criteriului de „primă participare” prevăzut la articolul 27 alineatul (3) cu criteriul de „participare la un târg sau la un salon într-un interval de trei ani consecutivi”, menținându-le neschimbate pe celelalte două.

#### 4.4 *Contribuția ajutoarelor de stat la o creștere durabilă și favorabilă incluziunii*

4.4.1 UE va trebui să garanteze că ajutoarele de stat stimulează inovarea, inclusiv în domeniul social, cu ajutoarele pentru inovare socială deja recunoscute în inițiativa „O Uniune a inovării”, recurgerea la tehnologii ecologice și dezvoltarea unui capital uman în cadrul unui model de dezvoltare durabilă. CESE salută recunoașterea progresivă a ajutoarelor pentru inovare socială ca ajutoare compatibile cu piața comună (<sup>8</sup>) și dorește ca această dinamică să se intensifice pe viitor în cadrul procesului de modernizare a ajutoarelor de stat.

4.4.2 CESE sprijină de asemenea, o abordare a ajutoarelor de stat destinate cercetării și dezvoltării care include conceperea, realizarea și comercializarea de produse, programe și servicii accesibile unor grupuri vulnerabile (în special persoanelor cu handicap) în cadrul vieții sociale (<sup>9</sup>).

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

(<sup>7</sup>) A se vedea punctul 17 din Comunicare

(<sup>8</sup>) COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; JO L 7, 11.1.2012, p. 3

(<sup>9</sup>) JO C 24, 28.1.2012, p. 1.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O agendă a consumatorului european – stimularea încrederii și a creșterii economice”**

COM(2012) 225 final

(2013/C 11/12)

Raportor: **dna Reine-Claude MADER**

La 22 mai 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O agendă a consumatorului european – stimularea încrederii și a creșterii economice”*

COM(2012) 225 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 143 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 2 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 La 22 mai 2012, Comisia Europeană a adoptat agenda consumatorului european. Acest document stabilește cadrul strategic pentru politica de protecție a consumatorilor, prin intermediul a patru obiective-cheie: consolidarea siguranței consumatorilor, îmbunătățirea informării, îmbunătățirea măsurilor adoptate pentru a garanta respectarea drepturilor și a oferi măsuri reparatorii, precum și adaptarea drepturilor și a principalelor politici la schimbările economice și societale. Agenda se înscrie în cadrul Strategiei Europa 2020.

1.2 CESE este de acord cu analiza Comisiei referitoare la rolul primordial al consumatorilor în calitate de actori ai creșterii economice și la necesitatea de a ține seama de contextul în care evoluează aceștia.

1.3 CESE sprijină obiectivele stabilite în agendă, însă își manifestă îngrijorarea cu privire la coordonarea dintre aceasta și programul pentru protecția consumatorilor, precum și la adecvarea resurselor care îi vor fi alocate, care par a fi în mod evident necorespunzătoare în raport cu intențiile declarate.

1.4 CESE reamintește că interesele consumatorilor trebuie luate în considerare la elaborarea și punerea în aplicare a tuturor politicilor comunitare. Comitetul salută faptul că, prin agenda consumatorilor, Comisia Europeană propune reunirea într-un singur text a majorității inițiativelor UE privind politica de protecție a consumatorilor europeni, inițiative care înainte erau dispersate. Această agendă reprezintă un pas important, care subliniază importanța acordată necesităților și așteptărilor consumatorilor la elaborarea politicilor UE.

1.5 CESE salută faptul că se recunoaște importanța rolului asociațiilor de consumatori, care trebuie dotate cu resursele

necesare pentru a-și îndeplini misiunile ce le sunt încredințate. CESE apreciază în mod deosebit intenția Comisiei Europene, exprimată în agendă, de a coopera cu guvernele naționale pentru a asigura o mai bună recunoaștere a rolului acestor asociații.

1.6 CESE acordă o importanță deosebită preocupării față de persoanele vulnerabile, cu atât mai mult în contextul economic și social actual. Prin urmare, susține inițiativele prevăzute în agendă privitoare la incluziunea financiară și la accesul la serviciile esențiale.

1.7 CESE insistă asupra importanței pe care o acordă tuturor acțiunilor legate de dezvoltarea durabilă. Prin urmare, împărtășește preocupările Comisiei referitoare la o mai bună gestionare a energiei și la luarea în considerare a proiectării ecologice. De asemenea, CESE subliniază necesitatea de a se adopta măsuri eficiente în vederea creșterii standardelor etice și ecologice în producția și distribuția bunurilor, în special în cazul celor importate din țări terțe.

1.8 CESE consideră că sporirea siguranței alimentare este esențială pentru a garanta siguranța produselor de la locul de producție și până la locul de consum și pentru a permite o concurență sănătoasă și loială. Măsurile care trebuie adoptate vor contribui, de asemenea, la recâștigarea încrederii consumatorilor, care a fost zdruncinată de diverse crize sanitare.

1.9 Comitetul salută toate inițiativele care le permit consumatorilor să beneficieze de informații adaptate nevoilor lor. Totuși, reamintește că educația consumatorilor nu trebuie să ducă la exonerarea comercianților de obligațiile care le revin.



1.10 CESE sprijină inițiativele ce vizează asigurarea respectării dreptului în materie de protecție a consumatorilor, dezvoltarea acestuia și instituirea unor măsuri reparatorii eficiente. În acest sens, reamintește că sistemele alternative de soluționare a litigiilor trebuie să fie independente în raport cu părțile implicate în litigiu. În final, după cum a subliniat în diferite avize ale sale, Comitetul se declară în favoarea introducerii acțiunilor colective în despăgubire și consideră că introducerea unui instrument la nivel european nu mai poate fi întârziată.

## 2. Rezumatul propunerii Comisiei

2.1 La 22 mai 2012, Comisia Europeană a adoptat agenda consumatorului european. Acest document stabilește cadrul strategic pentru politica de protecție a consumatorilor pentru anii ce vor urma. El face parte din Strategia Europa 2020 și vine în completarea altor inițiative, printre care se numără cea privind programul privind protecția consumatorilor pentru perioada 2014-2020.

2.2 Comisia dorește să-i plaseze în centrul pieței unice pe cei 500 de milioane de consumatori europeni, ale căror cheltuieli reprezintă 56 % din PIB-ul Uniunii Europene, în calitatea lor de actori-cheie ai creșterii economice, considerând că „stimularea acestei cereri poate avea un rol important pentru ieșirea din criză a UE”.

2.3 Pentru a îndeplini acest obiectiv și pentru a spori încrederea consumatorilor, agenda se concentrează pe patru obiective:

### 2.3.1 Consolidarea siguranței consumatorilor

Pentru a răspunde provocărilor legate de introducerea pe piață a produselor și serviciilor, indiferent de proveniența lor, Comisia dorește să îmbunătățească cadrul de reglementare privind siguranța acestora și să consolideze cadrul de supraveghere a pieței, efectuând controale la sursă în domeniul siguranței și conformității produselor.

Comisia insistă asupra necesității de a se spori siguranța de-a lungul întregului lanț alimentară.

În vederea realizării acestor obiective, Comisia va încuraja statele membre să-și intensifice cooperarea.

### 2.3.2 Îmbunătățirea informării

Comisia consideră că consumatorii trebuie să aibă acces la informații clare, fiabile și comparabile, precum și la instrumentele necesare pentru înțelegerea drepturilor proprii. Prin urmare, consideră că este necesar să se îmbunătățească informarea și sensibilizarea consumatorilor cu privire la propriile drepturi și interese. Comisia este de părere că această sensibilizare trebuie realizată inclusiv de către comercianți și va lua măsurile necesare în acest sens în cadrul responsabilității sociale a acestora. Comisia recunoaște rolul important pe care îl joacă asociațiile de consumatori, atât în difuzarea acestor informații, cât și în reprezentarea și apărarea consumatorilor.

### 2.3.3 Îmbunătățirea măsurilor adoptate pentru a garanta respectarea drepturilor și a oferi mecanisme reparatorii

Comisia intenționează să asigure respectarea efectivă a dreptului în domeniul protecției consumatorilor și să le ofere acestora modalități eficiente de soluționare a litigiilor. De asemenea, intenționează să îmbunătățească mecanismele existente pentru soluționarea litigiilor transfrontaliere, indiferent de modul de comercializare, și să consolideze cooperarea cu țările terțe și cu marile organizații internaționale.

### 2.3.4 Adaptarea drepturilor și a principalelor politici la schimbările economice și societale

Comisia consideră că propunerile sale trebuie să se adapteze la evoluția tiparelor de consum, în special la era digitală. Ea insistă asupra necesității de a ține seama de necesitățile consumatorilor vulnerabili și consideră că trebuie facilitate alegerile în favoarea unei economii durabile.

2.4 Obiectivele stabilite în agendă privesc în principal cinci sectoare: sectorul digital, serviciile financiare, produsele alimentare, energia, precum și călătoriile și transportul.

## 3. Observații generale

3.1 CESE este de acord cu analiza Comisiei referitoare la rolul primordial al consumatorilor în calitate de actori ai creșterii economice, la provocările anilor ce vor urma și la necesitatea absolută de a ține seama de contextul în care trăim. Criza a avut un impact negativ asupra puterii de cumpărare a consumatorilor. În plus, tiparele de consum evoluează, necesitând mai multe cunoștințe tehnice, și uneori sunt costisitoare.

3.2 În pofida existenței unei solide baze de reglementare a Uniunii, persistă încă dificultăți legate de punerea în aplicare a reglementărilor: caracterul inadecvat al mijloacelor aflate la dispoziția consumatorilor pentru a-și apăra drepturile, în vreme ce numărul reclamațiilor crește continuu, și lipsa informațiilor fiabile pentru consumatori, în ciuda faptului că există o supraîncărcare cu informații în diverse forme.

3.3 Dincolo de afirmațiile de principiu cuprinse în agendă, care nu pot fi decât împărțite, CESE își manifestă îngrijorarea în legătură cu coordonarea dintre programul privind protecția consumatorilor și agendă, precum și în legătură cu modul în care va fi pusă în aplicare această politică.

3.4 În acest sens, în avizul său din 28 martie 2012 <sup>(1)</sup>, CESE a subliniat insuficiența mijloacelor alocate politicii de protecție a consumatorilor și și-a exprimat preocuparea cu privire la capacitatea de a pune în aplicare un program ambițios în condițiile în care bugetul acordat este în mod evident necorespunzător în raport cu intențiile declarate.

<sup>(1)</sup> JO C 181, 21.6.2012, p. 89.

3.5 Comisia a prezentat o listă substanțială de inițiative care vor fi puse în aplicare pentru a îndeplini obiectivele agendei. Însă ceea ce contează cu adevărat este ca aceste inițiative să fie de bună calitate și aplicabile în practică, astfel încât să asigure eficacitatea necesară pentru a asigura un nivel cu adevărat ridicat de protecție a consumatorilor. Măsurile cuprinse în agendă vor avea un impact asupra consumatorilor numai odată ce vor fi adoptate și puse în aplicare de statele membre și de alte părți interesate.

3.6 În acest context, CESE constată absența unui proces transparent și eficient pentru a evalua punerea în aplicare și rezultatele acestei agende. CESE solicită Comisiei Europene să adauge criterii de evaluare și indicatori de calitate pentru a evalua progresele anuale și să publice o dată la 18 luni un raport privind punerea în aplicare a agendei.

3.7 Agenda pune în evidență domeniul foarte amplu acoperit de politica de protecție a consumatorilor, ceea ce confirmă necesitatea, deja semnalată de CESE, de a lua în considerare interesele consumatorilor la elaborarea și punerea în aplicare a tuturor politicilor comunitare. Cu toate acestea, CESE își manifestă surprinderea cu privire la faptul că agenda nu include elemente de protecție a consumatorilor în domeniul medical – produse farmaceutice, dispozitive medicale –, în pofida faptului că aceste produse au generat dezbateri în mai multe state membre din cauza daunelor provocate consumatorilor și pacienților. CESE consideră că o politică cuprinzătoare de protecție a consumatorilor trebuie să acopere și domeniul medical și farmaceutic, în materie de siguranță, informare și asigurarea respectării drepturilor consumatorilor.

3.8 CESE observă cu satisfacție dorința Comisiei ca și comercianții să adere la politicile elaborate în vederea protecției consumatorilor. În acest context, trebuie puse urgent în practică acțiuni de formare pentru întreprinderi cu privire la drepturile consumatorilor. Rețelele organizațiilor de întreprinderi afectate de această măsură sunt încurajate să ofere cât mai curând posibil, cu sprijinul Comisiei Europene, module de formare destinate în mod special IMM-urilor.

3.9 CESE invită Comisia Europeană să includă părțile interesate în punerea în aplicare a agendei și să intensifice consultarea, în special cu organizațiile consumatorilor, pentru a asigura o participare adecvată la elaborarea politicilor care îi privesc.

## 4. Observații specifice

### 4.1 Siguranța

4.1.1 CESE sprijină ferm revizuirea cadrului legislativ privind siguranța produselor, pentru a li se garanta consumatorilor produse și servicii sigure.

4.1.2 Comitetul consideră că stabilirea unor norme de control, a unor practici moderne și unificate, precum și a unor metode de cooperare, inclusiv cu autoritățile competente

din locurile de producție, va permite o mai bună supraveghere a pieței, ceea ce va contribui la asigurarea unei concurențe loiale, în beneficiul tuturor întreprinderilor și al consumatorilor. De asemenea, CESE își pune întrebări cu privire la locul și resursele alocate standardizării.

4.1.3 CESE consideră că sporirea siguranței este esențială pentru recăștigarea încrederii consumatorilor, care a fost zdruncinată de diverse crize sanitare. În acest sens, îmbunătățirea măsurilor de punere în aplicare a legii și coordonarea între statele membre sunt esențiale.

### 4.2 Informarea

4.2.1 CESE împărtășește opinia Comisiei cu privire la incongruența dintre abundența informațiilor disponibile și necesitățile consumatorilor. Comitetul subliniază nevoia consumatorilor de a dispune de informații fiabile, clare și comparabile, care ar trebui să fie accesibile nu numai pe cale electronică, ci și prin alte mijloace.

4.2.2 CESE salută recunoașterea rolului organizațiilor consumatorilor și reamintește că autoritățile europene și naționale trebuie să le aloce resurse care să se ridice la înălțimea obiectivelor propuse, în special pentru testarea produselor și serviciilor oferite consumatorilor.

4.2.3 Comitetul este de acord cu măsurile adoptate în vederea difuzării informațiilor destinate consumatorilor, cu condiția ca acestea să fie pertinente și să aibă un impact real.

4.2.4 Comitetul sprijină toate inițiativele legate de educația consumatorilor și amintește în special că este necesar nu numai ca aceștia să fie informați, ci și să li se sporească nivelul de cunoaștere – un proces care trebuie să înceapă în școală, de exemplu în ce privește competențele digitale și financiare. Aceste inițiative trebuie să se desfășoare în timp și nu pot substitui în niciun caz informațiile care trebuie furnizate de comercianți.

### 4.3 Aplicarea legislației și măsurile reparatorii

4.3.1 CESE ia notă de decizia Comisiei de a asigura respectarea legislației de protecție a consumatorilor, care răspunde unei așteptări majore, întrucât acumularea textelor nu constituie o soluție valabilă pentru atingerea unui nivel înalt de protecție a consumatorilor.

4.3.2 Comitetul sprijină existența rețelelor europene în domeniu, cea mai veche dintre acestea, Rețeaua Judiciară Europeană, fiind creată în 2001. Pentru a se asigura eficiența acestora, CESE solicită să fie evaluate periodic, astfel încât să se poată desprinde învățămintele corespunzătoare.

4.3.3 CESE sprijină toate inițiativele care permit o mai bună cunoaștere a legislației în vigoare în Uniunea Europeană.

4.3.4 Comitetul susține inițiativele de autoreglementare și coreglementare, cum ar fi publicarea de orientări, cu condiția ca aceste inițiative să contribuie în mod eficient la îndeplinirea obiectivelor de politică publică. În plus, controlul periodic și evaluările acestora trebuie să garanteze că, în cazul în care obiectivele nu sunt îndeplinite, pot fi înlocuite cu măsuri obligatorii.

4.3.5 CESE sprijină demersurile Comisiei de facilitare a soluționării alternative a litigiilor, cu condiția ca sistemele în cauză să fie independente și imparțiale în raport cu părțile implicate în litigiu și să nu excludă acțiunile judiciare, după cum a subliniat CESE în avizul său <sup>(2)</sup>.

4.3.6 CESE invită Comisia Europeană să promoveze măsuri eficiente pentru încurajarea tranzacțiilor comerciale electronice combinate cu sisteme de soluționare online a litigiilor (SOL). Pe de altă parte, salută planurile de înființare a unei platforme a părților interesate, în vederea dezbaterii privind o „marcă de încredere” (*trustmark*) europeană pentru site-urile internet.

4.3.7 În ce privește acțiunile colective în despăgubire, CESE regretă că agenda nu face decât o aluzie timidă la posibilitatea introducerii unui asemenea instrument de asigurare a respectării legislației de protecție a consumatorilor și consideră că, având în vedere situația existentă în anumite țări și în litigiile transfrontaliere și în urma tuturor consultărilor organizate, a venit timpul să se înceteze tergiversările și să se introducă rapid acest tip de acțiuni.

#### 4.4 *Adaptarea drepturilor și a politicilor la schimbările economice și societale*

4.4.1 CESE ia notă de faptul că, în pofida opoziției vastei majorități a organizațiilor de consumatori și a unor întreprinderi, Comisia intenționează să continue lucrările la proiectul de regulament privind legislația europeană în materie de vânzare, prin care se stabilește un regim opțional. Comitetul își reafirmă poziția exprimată anterior <sup>(3)</sup>, considerând că această propunere este inadecvată în raport cu anumite obiective urmărite, în special un nivel mai înalt de protecție a consumatorilor. CESE insistă asupra necesității de a dezvolta dreptul european al protecției consumatorilor.

#### 4.4.2 Sectorul digital

Comitetul susține diferitele propuneri formulate în domeniul digital în lumina evoluției tehnologice. CESE ia notă de eforturile pe care Comisia intenționează să le depună pentru a le asigura consumatorilor același nivel de protecție în acest sector, inițiativă indispensabilă care trebuie să meargă în paralel cu dezvoltarea acestuia.

#### 4.4.3 Serviciile financiare

4.4.3.1 CESE observă decizia Comisiei de a întări supravegherea serviciilor financiare propuse consumatorilor, în special celor mai vulnerabili dintre aceștia. Comitetul sprijină această orientare, care trebuie să permită un grad mai mare de transparență și de comparabilitate în ce privește ofertele și tariful.

4.4.3.2 Comitetul dorește să reamintească faptul că este deosebit de atent la toate aspectele incluziunii financiare.

#### 4.4.4 Produsele alimentare

4.4.4.1 Comitetul aprobă fără restricții adoptarea regulamentelor privind informarea cu privire la produsele alimentare și privind mențiunile nutriționale, din motive de sănătate publică, care sunt foarte importante pentru consumatori.

4.4.4.2 Problemele recente apărute în anumite state membre în ce privește distribuția ilegală a băuturilor alcoolice dovedesc încă o dată importanța supravegherii și controlului pieței.

4.4.4.3 CESE salută ideea prevenirii risipei de alimente prin intermediul unei acțiuni care să vizeze diferitele verigi ale lanțului agroalimentar.

#### 4.4.5 Energia

4.4.5.1 Comitetul acordă o deosebită atenție importanței pe care o are energia pentru toți consumatorii, în special pentru cei mai vulnerabili, care trebuie să beneficieze de acest serviciu în condiții acceptabile.

4.4.5.2 CESE încurajează inițiativele care promovează o mai bună gestionare a consumului de energie, o resursă rară, căreia i se alocă o parte semnificativă din bugetul gospodăriilor. Atrage atenția asupra necesității de a se evalua tehnicile puse la dispoziția consumatorilor, pentru a se garanta că acestea sunt într-adevăr inovatoare și productive.

#### 4.4.6 Călătoriile și transportul

4.4.6.1 CESE consideră important ca agenda să includă chestiunea transportului, atât a celui aerian, cât și a celui public. Împărtășește preocupările Comisiei cu privire la consolidarea drepturilor pasagerilor, care trebuie să fie adaptate la ofertele companiilor și operatorilor de turism. CESE subliniază că, în special în domeniul transportului aerian, revizuirea prevăzută a legislației europene și măsurile conexe prevăzute în Actul privind piața unică <sup>(4)</sup> trebuie să consolideze drepturile pasagerilor și să vizeze reducerea practicilor contractuale și comerciale neloiale.

4.4.6.2 CESE subliniază că este urgent necesar să se adopte măsuri de protecție a pasagerilor blocați din cauza falimentului companiilor aeriene – problemă care nu a fost abordată în agenda consumatorului.

<sup>(2)</sup> JO C 286, 17.11.2005, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 181, 21.6.2012, p. 75.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Comitetul susține ideea elaborării unei strategii în favoarea automobilelor nepoluante, în vederea reducerii emisiilor de CO<sub>2</sub>.

#### 4.4.7 Produsele durabile

4.4.7.1 CESE a subliniat în repetate rânduri importanța capitală pe care o are dezvoltarea durabilă pentru viitorul Europei. Prin urmare, sprijină orientările oferite de Comisie pentru a spori longevitatea produselor și a încuraja proiectarea ecologică a tuturor produselor.

4.4.7.2 CESE salută eforturile susținute depuse de Comisie pentru a promova politicile în materie de responsabilitate socială a întreprinderilor, însă consideră că sunt necesare măsuri mai stricte pentru a asigura transparența și responsabilitatea, în vederea producerii și distribuției de bunuri mai etice și mai ecologice, în special în cazul celor provenite din țările terțe. Ar trebui introduse măsuri obligatorii pentru țările terțe, pentru a se garanta că bunurile de acest tip respectă standardele europene, cum ar fi, de exemplu, obligația de a prezenta o dovadă scrisă care să ateste conformitatea produsului respectiv cu normele internaționale de muncă.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Staffan NILSSON

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind documentele cu informații cheie referitoare la produsele de investiții**

COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD)

(2013/C 11/13)

Raportor: **dl Edgardo Maria IOZIA**

La 10 septembrie 2012 și la 11 septembrie 2012, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de regulament al Parlamentului european și al Consiliului privind documentele cu informații cheie referitoare la produsele de investiții*

COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 138 voturi pentru și 4 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) este de acord cu propunerea de regulament prezentată de Comisie, considerând-o în concordanță cu misiunea asumată, de a complini vidul legislativ european în materie de protecție a investitorilor de retail.

1.2 CESE subliniază importanța unui act legislativ care reglementează pentru prima dată toate tipurile de produse financiare complexe, asigurând posibilitatea de a le compara, indiferent dacă creatorul lor este o bancă, o societate de asigurări sau o societate de investiții, și apreciază eforturile depuse de Comisie pentru căutarea unor soluții echilibrate, care să poată fi aplicate în același timp, de către toți.

1.3 În avizele sale precedente, CESE a solicitat adoptarea unor cerințe uniforme clare, simple și comparabile și, ca atare, apreciază regulamentul, recomandând să se țină seama de observațiile formulate în prezentul aviz, pentru ca regulamentul să capete mai multă claritate, să poată intra în vigoare și să fie pus în aplicare fără întârziere.

1.4 CESE observă că, în pofida numărului însemnat de reglementări emise în ultimii trei ani, încă nu s-au atins două obiective fundamentale: o piață care să își redobândească pe deplin reputația unei integrități neștirbite și care să fie efectiv integrată și deschisă tuturor actorilor. Din păcate, cele mai recente scandaluri financiare au demonstrat că lipsește încă o acțiune hotărâtă și decisivă din partea autorităților de supraveghere naționale, menită să împiedice practic producerea altor acte de natură a provoca pierderi considerabile pentru titularii conturilor de economii, cum s-a întâmplat în cazul manipulării indicelui LIBOR. În continuare se pun piedici în calea definitivării pieței interne, în scopul menținerii pozițiilor favorabile ale companiilor naționale. Nu s-au înregistrat

progrese semnificative în ceea ce privește creditele ipotecare, comparabilitatea și transparența costurilor conturilor curente și serviciilor principale, conținuturile produselor de bază, accesul anumitor categorii dezavantajate la servicii bancare, acțiunile colective, recunoașterea dreptului asociațiilor de utilizatori și de consumatori de a întreprinde acțiuni în justiție, protecția contractelor transfrontaliere, procedurile armonizate de soluționare a litigiilor. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că Comisia se ocupă de complinirea curențelor legislative actuale.

1.5 CESE atrage atenția asupra faptului că nu s-a prevăzut nimic referitor la posibilitatea de a se aplica sancțiuni creatorilor de produse financiare din țări terțe, aceștia fiind greu de urmărit în justiție în caz de nerespectare a reglementărilor europene. În astfel de situații, Comitetul propune ca intermediarii să își asume costurile și responsabilitatea pentru eventualele încălcări ale regulamentului. De asemenea, ar trebui să se propună țărilor terțe care găzduiesc principalele centre financiare să adopte norme similare, în concordanță cu liniile directoare elaborate de Consiliul pentru stabilitate financiară (*Financial Stability Board* - FSB).

1.6 Deși înțelege care sunt motivele invocate de Comisie în ceea ce privește coexistența documentului cu informații cheie (*Key Information Document* – KID), propus în acest regulament, și a documentului cu informații cheie destinate investitorilor (*Key Investor Information Document* - KIID), prevăzut de Directiva 2009/65/CE și inserat în Regulamentul nr. 583/2010 al Comisiei din 1<sup>o</sup> iulie 2010, consideră necesar să se evalueze mai grabnic dacă este oportună menținerea a două documente diferite pentru investiții financiare și sugerează ca „în doi ani” de la intrarea în vigoare a regulamentului privind produsele de investiții, Comisia să aibă dreptul de a propune unificarea celor două modele diferite, aliniind cerințele prevăzute pentru OPCVM la cerințele documentului cu informații cheie.

1.7 CESE nu este de acord cu alegerea Comisiei de a utiliza acte delegate pentru componente esențiale ale reglementării, care ar trebui să fie aplicabile din momentul publicării regulamentului. Concret, conținutul articolului 8 alineatul (2) este vizat de actele delegate: detaliile prezentării și conținutul fiecăruia dintre elementele informațiilor cheie care urmează a fi inserate în documente, ale eventualelor conținuturi suplimentare și ale modelului comun, adică practic 90 % din regulament. Delegarea solicitată în temeiul articolului 10 alineatul (2) se referă la conținuturile și modalitățile de reexaminare a informațiilor și la posibilele revizui. În fine, delegarea solicitată în temeiul articolului 12 alineatul (4) se referă la condițiile în care este considerată îndeplinită obligația de a furniza documentul și la metoda și termenul de furnizare a documentului.

1.8 CESE recomandă călduros revizuirea acestor propuneri și formulări care pot stârni confuzie sau incertitudine, ca, de exemplu, „în timp util” sau „a perturba serios”, și invită Comisia să specifice mai clar procedurile de urmat în cazul infracțiunilor comise în mai multe state membre și să definească autoritățile responsabile cu aplicarea sancțiunilor, autorități care, în alte cazuri, sunt stabilite de autoritățile europene de supraveghere.

1.9 CESE consideră necesară armonizarea propunerii de la articolul 15, referitoare la instrumentele de gestionare alternativă a litigiilor, cu soluțiile propuse în contextul revizuirii propunerii de directivă SAL [COM(2011) 793 final] și al instituirii, prin intermediul unui regulament, a unui sistem pentru soluționarea online a litigiilor în materie de consum [COM(2011) 794 final], asupra cărora CESE s-a exprimat deja<sup>(1)</sup>. Comisia ar trebui să menționeze explicit posibilitățile de introducere în justiție a unor acțiuni colective sau de grup împotriva comportamentelor incorecte, care să fie incluse în articolul 11.

1.10 CESE propune să se introducă în textul regulamentului o trimitere la dreptul de renunțare al cumpărătorilor de produse financiare de la distanță, prevăzut de Directiva MiFID și de legislația în vigoare.

1.11 CESE consideră că este util un proces de reflecție asupra posibilității de a se introduce documentele cu informații cheie privind produsele financiare pe un portal unic. Acest lucru ar facilita posibilitatea de comparare a diverselor produse și ar îmbunătăți transparența pieței.

1.12 CESE nu este de acord cu derogările propuse în ceea ce privește furnizarea documentului cu informații cheie; în schimb, consideră că trebuie cu siguranță eliminată derogarea prevăzută pentru vânzările la distanță și că trebuie reflectat îndelung asupra celorlalte derogări. Înainte de a perfecta o achiziție telefonică, clientul – fie el instituție bancară sau de asigurări – trebuie să primească documentul cu informații cheie în timp util.

1.13 CESE consideră că este necesar să se introducă pe lista referitoare la conținutul documentului cu informații cheie și costul real pentru utilizatorul final.

## 2. Rezumatul propunerii de regulament

2.1 Propunerea de regulament supusă examinării urmărește o transparență sporită a pieței investițiilor pentru investitorii de retail. În prezent, nu există norme clare care să stabilească obligațiile de informare iar investitorii nu au posibilitatea de a înțelege pe deplin la ce riscuri le sunt expuse investițiile.

2.2 În lipsa unor informații adecvate, simple și inteligibile, investitorii de retail pot ajunge să plătească prețuri nejustificate, care nu concordă cu profilurile lor de risc, sau pot pierde alte oportunități de investiții.

2.3 Un sistem omogen, simplificat și standardizat de informații permite comparabilitatea și inteligibilitatea acestora, sporind transparența și eficiența pieței.

2.4 Pentru a complini această carență, pe baza experienței acumulate odată cu „documentul cu informații cheie destinate investitorilor în contextul OPCVM-urilor”, Comisia propune adoptarea unui document care să conțină informații concise, comparabile și standardizate, redactat de creatorul produselor de investiții.

2.5 Indiferent de forma și structura lor, regulamentul se va aplica tuturor produselor complexe care au fost create de industria serviciilor financiare pentru a oferi oportunități de investiții investitorilor de retail și pentru care randamentul oferit investitorului depinde de performanța unuia sau mai multor active sau valori de referință, altele decât o rată a dobânzii.

2.6 Va trebui ca documentul cu informații cheie să fie redactat conform indicațiilor din regulament, iar Comisia, prin intermediul actelor delegate, își rezervă dreptul de a stabili și alte specificații și informații care să fie inserate în document. În caz de nerespectare a legislației sau de neîndeplinire a cerințelor impuse, creatorul de produse financiare are obligația de a-l despăgubi pe investitorul de retail pentru pierderile suferite.

2.7 Regulamentul cuprinde proceduri în materie de reclamații, despăgubiri și cooperare activă, fără întârziere, între autoritățile competente. Statele membre vor stabili sancțiuni și măsuri administrative care să fie eficiente, proporționate și disuasive.

<sup>(1)</sup> JO C 181, 21.6.2012, p. 93 și JO C 181, 21.6.2012, p. 99.

2.8 Dispozițiile tranzitorii și finale conțin, printre altele, prevederea ca normele privind KIID în cazul OPCVM-urilor să rămână neschimbate timp de cinci ani de la intrarea în vigoare a regulamentului. Regulamentul propus va fi reexaminat după patru ani de la intrarea sa în vigoare; cu această ocazie se va lua o decizie în privința menținerii prevederilor Directivei 2009/65/CE<sup>(2)</sup>, în care este vorba despre obligațiile de informare în cazul OPCVM-urilor.

### 3. Observații generale

3.1 La sfârșitul lui ianuarie 2008, într-un aviz privind Cartea verde privind serviciile financiare cu amănuntul pe piața unică<sup>(3)</sup>, CESE a solicitat adoptarea unor măsuri prin care informațiile ce trebuiau furnizate investitorilor de retail să devină clare, complete, esențiale și transparente, în special pentru produsele oferite sub formă de „pachete” și structurate.

3.2 Adoptarea unor măsuri de natură să reducă semnificativ asimetria dintre creatorii de produse financiare și investitorii de retail în ceea ce privește informațiile este una dintre condițiile *sine qua non* pentru crearea unei piețe financiare unice, în care să circule informații clare, precise, simple și comparabile. Propunerea Comisiei se îndreaptă în direcția corectă.

3.3 Posibilul arbitraj de reglementare între norme mai puțin stricte și costisitoare și altele, mai prescriptive, constituie o denaturare a pieței, generând factori care împiedică realizarea unei adevărate piețe financiare unice, care să fie transparentă și eficientă.

3.3.1 Adoptarea unui model de informare standardizat la nivel european este indispensabilă pentru înlesnirea dezvoltării unei piețe transfrontaliere integrate. Prevederile legislative actuale, care diferă de la țară la țară, determină un avantaj competitiv nejustificat pentru întreprinderile care își desfășoară activitatea în țări ce nu prevăd nicio obligație și care pot să propună liniștite produse ce ar putea prezenta riscuri majore ascunse.

3.4 Din aceste motive de ordin general, CESE este de acord atât cu trimiterea la articolul 114 TFUE, cât și cu opțiunea de a adopta un regulament. În mai multe rânduri, CESE s-a exprimat în favoarea acestui instrument, ca fiind alegerea cea mai bună de structurare a reglementării în domeniul financiar, în vederea evitării fenomenelor de suprareglementare (*gold-plating*) și de alegere „à la carte” (*cherry picking*), specifice transpunerii directivelor care au vizat activitățile financiare. Pare deci justificată și motivată aplicarea articolului 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană, privind principiile subsidiarității și proporționalității.

3.5 Ar trebui furnizate informații despre posibilele câștiguri, care să includă eventualele taxe și comisioane aferente produsului. Dacă produsul financiar se bazează pe monede naționale

diferite, ar trebui luat în considerare riscul valutar, precum și istoria produsului și a valutei oficiale în care este exprimat. Informațiile despre produs trebuie să cuprindă prețul în moneda de origine și în valuta țării în care este comercializat. Astfel, ar spori considerabil posibilitățile investitorilor de retail de a înțelege și de a face comparații.

3.6 CESE consideră indispensabilă consolidarea activității de control de către autoritățile competente, atât la nivel național, cât și european. Își exprimă nedumerirea față de observațiile formulate de Comisie cu privire la faptul că autoritățile europene nu au nevoie de nicio măsură de consolidare a rolului care le revine în temeiul prezentului regulament. Responsabilitățile sporite care le sunt atribuite nu sunt însoțite de o evaluare adecvată a resurselor disponibile. De exemplu, la 9 octombrie 2012, ABE dispunea în total de 84 de angajați pentru a duce la îndeplinire o serie de sarcini considerabile. Adăugarea de responsabilități fără a ține seama de starea de presiune continuă în care lucrează autoritățile ar putea fi interpretată drept un mesaj opus celui pe care își propune să îl transmită propunerea supusă examinării.

3.7 CESE subliniază importanța pe care a avut-o reglementarea privind prospectele cu informații pentru investitorii în OPCVM. Datorită lor, în Europa piața a beneficiat de un stimulent puternic iar transparența instrumentelor de informare (KIID) a contribuit la o mai bună funcționare a pieței. Cerințele prevăzute de documentul cu informații cheie sunt mai avansate, Comitetul recomandând o convergență rapidă către un model unic.

3.8 CESE regretă faptul că nu se face nicio trimitere la implicațiile produselor financiare din țările terțe și invită Comisia să reflecteze asupra necesității de a introduce explicit în regulament o prevedere referitoare la acestea. Cei care intermediază aceste produse ar trebui considerați responsabili, nu creatorii lor.

3.8.1 Caracteristica crizei financiare din 2007-2009 au constituit-o produsele toxice fabricate de marile societăți financiare americane. Așa-numitele *subprime* s-au dovedit a fi titluri speculative, cu un nivel de risc foarte ridicat, iar toate cele trei mari agenții de rating au greșit atunci când au afirmat că titlurile respective sunt demne de încredere. Pentru a putea vinde produse financiare provenite din țări terțe, cei care le revând își asumă responsabilitatea creatorului produsului, care nu poate fi obligat în mod direct de regulamentul european să elaboreze documentul cu informații cheie.

3.9 Fragmentarea pieței financiare este o altă problemă la soluționarea căreia acest regulament poate contribui. Reglementările diferite au împiedicat până în prezent un proces de integrare autentică a piețelor naționale, iar piața transfrontalieră se resimte de pe urma acestui mozaic legislativ, care majorează costurile și înlesnește eludarea legislațiilor mai stricte și mai orientate spre protecția consumatorului.

<sup>(2)</sup> JO L 302, 17.11.2009, p. 32.

<sup>(3)</sup> JO C 151, 17.6.2008, p. 1.

3.9.1 Este esențial să fie susținute programele de educație financiară adresate consumatorilor. Într-un aviz din proprie inițiativă<sup>(4)</sup>, CESE afirmă: „În definitiv, educația financiară este un aspect esențial pentru menținerea încrederii în sistemul financiar și pentru un consum responsabil de produse financiare”.

3.10 CESE recomandă ca în evaluările de impact să fie luate în considerare toate normele care urmează a fi instituite, precum și costurile aferente, întrucât o reglementare excesivă nejustificată ar provoca daune incommensurabile nu doar industriei financiare, ci și întregii economii. Odată oprit motorul mașinării financiare, s-ar putea isca o criză fără precedent, fapt demonstrat și de experiențele recente, constând în pierderea a sute de miliarde de euro și într-o criză economică dramatică în unele țări.

3.11 În propunerea Comisiei se face referire la vânzători doar sub aspectul responsabilităților lor și al procedurilor de sancționare. Nu există însă nicio mențiune privind formarea funcționarilor din întreprinderile care vând produse financiare și nici necesitatea de a restrânge semnificativ legăturile dintre vânzarea anumitor produse financiare și recompensele acordate celor mai performanți funcționari. Dat fiind că acest aspect, abordat de noua directivă MiFID, este de o importanță fundamentală, CESE propune să se introducă în regulament o trimitere explicită la directiva sus-menționată.

3.11.1 CESE a semnalat în repetate rânduri că una dintre cauzele principale ale vânzărilor nediferențiate de produse toxice sau neadecvate ori cu nivel înalt de risc (fără furnizarea unor informații corecte cu privire la acestea), care le-au provocat titularilor de conturi de economii pierderi enorme, a constituit-o politica irațională a întreprinderilor financiare și bancare de a acorda managerilor bonusuri astronomice, pentru rezultate obținute pe termen foarte scurt.

3.11.2 Pentru a se ajunge la aceste rezultate, s-a recurs la practici incorecte, care în prezent sunt sancționate de justiție prin rambursarea unor sume enorme pe care unele bănci și întreprinderi financiare sunt obligate să le acorde propriilor clienți. Printre asemenea practici se numără și instituirea unor sisteme de salarizare bazate pe vânzarea, cu orice preț, a unor produse care implică primirea de către vânzător a unei remunerații consistente, cu stabilirea unui buget de îndeplinit pentru fiecare punct de vânzare. Astfel de scheme comerciale ar putea funcționa la o mezclărie, nicidecum într-o bancă unde sunt în joc economii de-o viață întreagă!

3.11.3 În pofida tuturor inițiativelor adoptate, suntem nevoiți să constatăm cu amărăciune că anumite practici incorecte se perpetuează netulburate, ajungându-se chiar la manipularea indicilor de referință pentru a se obține profituri extraordinare, cum s-a întâmplat recent cu Libor. Astfel de comportamente, care se regăsesc numai la o minoritate foarte redusă în cadrul industriei financiare europene, afectează reputația întregului sistem și capitalul de încredere acumulat în ani și ani de muncă. Întreaga comunitate financiară trebuie

să își mențină, în materie de afaceri, standardele etice riguroase la cel mai înalt nivel. Asociațiile bancare trebuie să aplice sancțiuni aspre întreprinderilor și persoanelor care încalcă principiile generale de comportament, ajungând până la excluderea lor de la reuniuni și interzicând desfășurarea de activități bancare de către cei care s-au făcut vinovați de încălcări grave. Aceste asociații au tăcut de prea multe ori atunci când au avut de-a face cu comportamente vădit nelegitime și, deseori, chiar ilegale.

3.12 CESE recomandă călduros Comisiei să ia în considerare eficiența sancțiunilor pe care statele membre vor trebui să le stabilească. Sunt multe deosebiri între legislațiile naționale în ceea ce privește percepția gravității infracțiunilor sau a delictelor comise în domeniul financiar. Aceasta ține de culturile economice și juridice diverse ale diferitelor țări. Deși nu este posibilă promulgarea, în domeniul administrativ și penal, a unor legi europene cu sancțiuni aferente, Comisia trebuie să își asume sarcina de a uniformiza pe cât posibil nu doar normele, ci și regimul de sancțiuni. Riscul efectiv este acela de a se trece de la dumpingul în materie de reglementare la cel privind pedepsele: în condițiile unor legi identice și unor sancțiuni diferite, s-ar acționa acolo unde riscul este mai mic. Este indispensabilă o activitate de coordonare și de orientare comună, pentru o reglementare reală și eficientă. Totodată, Comitetul recomandă să se țină seama de diversele tipuri de sancțiuni care, în unele țări, sunt de tip administrativ, iar în altele, de tip judiciar.

#### 4. Observații specifice

4.1 CESE consideră că, în ansamblu, propunerea este echilibrată, dar poate fi îmbunătățită în părțile deficitare, care au fost semnalate în capitolul cu observații generale.

4.2 CESE împărtășește alegerea de a orienta atenția către produsele cu profiluri de risc mai degrabă ridicate, pentru a nu împovăra inutil industria financiară cu sarcini privind elaborarea unor documente cu informații care să nu se dovedească a fi cu adevărat utile.

4.3 CESE apreciază faptul că regulamentul scoate clar în evidență lanțul responsabilităților și stabilește persoana însărcinată cu redactarea documentului cu informații cheie. În trecut, lipsa de certitudine în identificarea acestor responsabilități a creat dificultăți în ceea ce privește solicitarea de reparații de la cei care au furnizat informații greșite și înșelătoare, ce le-au provocat pierderi enorme investitorilor de retail.

4.4 CESE împărtășește alegerea Comisiei, așteptată de mult timp, de a urma soluția adoptată pentru OPCVM, care constă într-un instrument informativ scurt, scris într-un mod concis, într-un limbaj non-tehnic care evită jargonul, redactat într-un format comun, astfel încât investitorii să poată compara diferitele produse de investiții. La articolul 8 sunt enumerate clar și exhaustiv informațiile care trebuie să figureze în documentul cu informații cheie, la listă fiind adăugate costurile reale pe care investitorii de retail trebuie să le suporte.

<sup>(4)</sup> JO C 318, 29.10.2011, p. 24.



4.5 Această alegere nu exclude totuși nevoia de a acționa în continuare pentru dezvoltarea unei educații financiare<sup>(5)</sup> care urmează a fi pusă în practică prin intermediul școlii, în contextul activităților cuprinse în programă, ori în mod informal, în cazul persoanelor în vârstă și al femeilor casnice. Titularii conturilor de economii care sunt deosebit de vulnerabili nu dispun întotdeauna de cunoștințele de bază necesare pentru a înțelege în amănunt documentele cu informații cheie, fie ele și simplificate. CESE recomandă Comisiei să sublinieze, eventual în noile considerente ale regulamentului propus, necesitatea continuării eforturilor de diseminare a unei educații financiare de bază pentru toți.

4.6 CESE apreciază această primă tentativă de a conferi transparență în ceea ce privește clarificarea costurilor, profilul de risc și informațiile despre câștigurile aduse anterior de produsul respectiv sau de produse considerate analoge.

4.7 Obligația de a furniza documentul cu informații cheie în timp util, pentru ca investitorul de retail să poată cunoaște riscurile aferente și să fie pe deplin conștient de acestea, este o alegere indispensabilă pentru ca regulamentul propus să fie eficient. CESE relevă faptul că nu sunt indicate termene precise de furnizare a documentului. Formularea „în timp util înainte de încheierea unei tranzacții legate de produsul de investiții” pare inadecvată din perspectiva obiectivului de a pune la dispoziția investitorului de retail toate informațiile utile. CESE este împotriva prevederii unor derogări pentru furnizarea documentului cu informații cheie, în special în ceea ce privește achizițiile de la distanță.

4.8 CESE consideră util să se introducă în textul regulamentului dreptul de renunțare în cazul tranzacțiilor de la distanță, drept prevăzut în cazul tranzacțiilor financiare.

4.9 CESE recomandă călduros stabilirea unui termen precis, rezonabil, care să fie introdus direct în textul regulamentului, mai degrabă decât ca acesta să fie lăsat pe seama actelor delegate ulterioare, deoarece acest lucru generează incertitudine cu privire la punerea în aplicare a regulamentului în sectorul financiar. Pe de altă parte, în ceea ce privește documentul menționat la articolul 5, acesta trebuie să fie redactat înaintea comercializării produsului și să fie publicat în prealabil pe internet. Nu are sens să nu fie stabilit încă de pe acum un termen-limită obligatoriu, a cărui nerespectare ar echivala cu neîndeplinirea obiectivelor regulamentului și a obligațiilor impuse de acesta. Un termen rezonabil ar fi de cel puțin o săptămână înainte de a putea încheia tranzacția. S-ar putea astfel obține toate informațiile necesare și s-ar putea cere sfaturi și explicații. Investitorul ar beneficia de suficientă protecție și ar avea timpul necesar pentru a compara oferte de vânzare concurente. Cu privire la aceasta, CESE nu este de acord cu adoptarea de acte delegate, care ar trebui să fie foarte limitate și să respecte, atât ca formă, cât și ca fond, prevederile articolului 290 TFUE, referitoare la utilizarea acestor acte când este vorba despre aspecte neesențiale, pentru care nu pot fi utilizate alte instrumente.

4.10 CESE este de acord cu prevederile articolului 9 privind necesitatea ca materialele de marketing să fie separate de documentul cu informații cheie și să nu intre în contradicție cu conținuturile acestuia. De prea multe ori produsele toxice au fost prezentate drept sigure și confirmate ca atare de respectabilele agenții de rating de credit, care au acordat cu dărnicie calificativul AAA. De ce oare au sfârșit aceste produse în mâinile titularilor de conturi de economii europene?

4.11 Comisia a inclus la Capitolul III prevederi referitoare la reclamații, despăgubiri și la cooperarea dintre autorități, iar la Capitolul IV, sancțiunile și măsurile administrative. CESE își menține afirmațiile din capitolul cu observații generale, însă apreciază la superlativ alegerea de a stabili în detaliu proceduri, metode și condiții de soluționare pe căi extrajudiciare a litigiilor privind investițiile de retail în produse financiare.

4.11.1 Cooperarea dintre autoritățile competente este imperios necesară în opinia CESE, care a solicitat deja, în diverse avize anterioare, nu doar recomandări, ci și norme obligatorii pentru autoritățile naționale, care în virtutea acestora ar trebui să coopereze cât mai strâns, în conformitate cu legislațiile și procedurile naționale. În cazul unor norme naționale care ar veni în contradicție evidentă cu aceste obligații, în virtutea principiului subsidiarității, normele naționale respective ar trebui declarate nule.

4.12 Și articolul 22 cuprinde, în opinia CESE, o frază care ar putea stârni viitoare controverse. După ce se face referire la sancțiunea constând în publicarea tipului de încălcare a regulamentului și a identității persoanelor responsabile, lucru cu care Comitetul este întru totul de acord, se face precizarea: „cu excepția cazurilor în care dezvăluirea acestor informații ar perturba serios piețele financiare”. Nu este clar cine va trebui să evalueze în ce măsură sunt „serios” perturbate piețele: Comisia? Autoritățile naționale? Autoritățile de supraveghere europene? Și apoi nu se spune nimic despre situația în care obligațiile prevăzute de regulament sunt încălcate simultan, în mai multe state membre. Cine decide? Și dacă, pentru o autoritate, publicarea nu perturbă piețele financiare, iar pentru alta, da? Ce procedură trebuie adoptată în această situație? Trebuie găsit răspunsul la aceste întrebări înainte de intrarea în vigoare a regulamentului care, prin natura sa, trebuie să fie simplu, clar, imediat aplicabil și astfel redactat încât să evite riscul unor controverse inutile și dăunătoare interesului european.

4.13 Cu privire la actele delegate, Comisia elaborează în continuare propuneri care conțin numeroase asemenea acte. CESE a ridicat în repetate rânduri întrebări pe tema legitimității acestor practici, a necesității lor reale și a conformității lor cu prevederile articolului 290 TFUE privind actele delegate și ale articolului 291 TFUE privind actele de punere în aplicare. CESE consideră că, și în acest caz, Comisia propune soluții care privesc aspecte esențiale ale reglementării. De exemplu, articolul 8 alineatul (2): detaliile prezentării și conținutul fiecăruia dintre elementele informațiilor cheie care urmează a fi inserate în documente, ale eventualelor conținuturi suplimentare și ale modelului comun, adică practic 90 % din regulament. De asemenea, delegarea solicitată în temeiul articolului 10 alineatul (2), care se referă la conținuturile și modalitățile de reexaminare a informațiilor și la posibilele revizui. În fine,

(5) JO C 318, 29.10.2011, p. 24.

delegarea solicitată în temeiul articolului 12 alineatul (4), care se referă la condițiile în care este considerată îndeplinită obligația de a furniza documentul și la metoda și termenul de furnizare a documentului, cu privire la care s-au formulat deja observații critice în prezentul aviz.

4.14 CESE își pune întrebarea dacă actele delegate sunt absolut necesare și dacă se înscriu în logica regulamentului supus examinării. Este de înțeles faptul că sunt mult mai ușor de gestionat, dar trebuie să respecte îndeaproape prevederile tratatului. În comunicarea Comisiei pe această temă<sup>(6)</sup> se menționează: „Astfel cum se prevede în tratatul semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007 (denumit în continuare «noul tratat»), articolul 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene permite legislatorului să delege Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de

aplicare general, **care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ**”.

4.15 În opinia CESE, propunerile de acte delegate prezentate de Comisie vizează de fapt elemente esențiale, definitorii ale actului legislativ.

4.16 În fine, CESE nu împărtășește alegerea de a menține neschimbată, pe durata următorilor cinci ani, legislația privind obligațiile de informare în cazul OPCVM-urilor și sugerează Comisiei să prevadă o reexaminare în termen de doi ani de la adoptarea prezentului regulament, pentru a se ajunge cât mai curând cu putință la uniformizarea documentelor cu informații cheie pentru investitorii în produse financiare de orice tip.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(6)</sup> COM(2009) 673 final, 9 decembrie 2009.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Către o redresare generatoare de locuri de muncă”**

COM(2012) 173 final

(2013/C 11/14)

Raportoare: **dna Gabriele BISCHOFF**

La 18 aprilie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor „Către o redresare generatoare de locuri de muncă”*

COM(2012) 173 final.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 23 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 15 noiembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 204 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 2 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 Până în prezent, Europa nu a reușit să depășească criza, ceea ce a dus la o accentuare a diviziunii cu care se confruntă UE. Multe state membre afectate de criză se confruntă cu o creștere alarmantă a ratei șomajului, în special în rândul tinerilor. Politica europeană privind ocuparea forței de muncă trebuie să contribuie într-o măsură mai mare la sprijinirea statelor membre în eforturile lor de rezolvare a problemelor. Ea ar trebui percepută într-o măsură mai mare decât până acum ca o parte a soluției, pentru a combate criza cu forțe reunite și în mod solidar și pentru a stabili Europa.

1.2 Prin urmare, CESE consideră că sprijinul acordat politicii de ocupare a forței de muncă este esențial pentru dezvoltarea infrastructurii și creșterea economică de calitate. Necesarul de investiții este enorm și poate genera noi locuri de muncă. În acest scop trebuie mobilizate de urgență atât investiții private, cât și investiții publice.

1.3 O piață europeană a forței de muncă poate căpăta contur și își poate recâștiga credibilitatea prin intermediul unei politici de ocupare a forței de muncă solidare și eficiente. Unul din elementele centrale pentru realizarea acestui deziderat constă în realizarea rapidă și aplicarea obligatorie a garanției pentru tineret. Unele state afectate de criză se arată interesate de introducerea unor sisteme de formare duale. Comisia ar trebui să sprijine aceste planuri, să permită finanțări de demarare pentru acestea și să inițieze schimbul bunelor practici în domeniu. Dacă nu vom reuși să oferim o perspectivă tinerei generații, în special în statele afectate de criză, ne pândește riscul unei „generații pierdute”, cu un potențial de conflict enorm din punct de vedere social și politic. CESE se pronunță în favoarea unor soluții solidare, similare celor din cadrul fondului de ajustare la globalizare.

1.4 Punerea în practică a garanției pentru tineret reprezintă un prim pas important; la fel de urgentă este însă și abordarea problemelor structurale existente.

Obiectivul creării unui număr mare de locuri de muncă se subordonează unor constrângeri care țin de:

— oferta de forță de muncă, exploatând potențialul de muncă al șomerilor de lungă durată prin intermediul unei piețe incluzive;

— cererea de forță de muncă, care nu este posibilă decât în sectoarele aflate în creștere, ce reclamă o mână de lucru importantă, precum economia vârstei a treia.

1.5 Politica de ocupare a forței de muncă nu poate compensa disfuncționalitățile cauzate de politica macroeconomică, dar poate în schimb contribui decisiv la creșterea competitivității unor societăți bazate pe știință, prin consolidarea capacității de inovare și echilibrarea cererii și ofertei de calificări profesionale. Nu în ultimul rând, trebuie îmbunătățit accesul întreprinderilor europene, mai ales al IMM-urilor, la capital de risc, cu eliminarea sarcinilor administrative inutile.

1.6 Este fundamental să se țină seama de rolul specific al partenerilor sociali la elaborarea și punerea în practică a politicii de ocupare a forței de muncă, consolidând această politică în cadrul noii guvernanțe.

## 2. Politica europeană a ocupării forței de muncă în contextul crizei

2.1 La 18 aprilie 2012, Comisia Europeană și-a prezentat Comunicarea intitulată „Către o redresare generatoare de locuri de muncă”, însoțită de nouă documente de lucru. Comunicarea propune măsuri de sprijin pentru crearea de noi locuri de muncă și măsuri de reformă a pieței muncii și de consolidare a guvernantei UE.

2.2 Solicitarea Comisiei în favoarea unei „redresări generatoare de locuri de muncă” este formulată într-un moment în care multiplele crize (criza financiară, economică, socială, a monedei euro, a datoriei, a încrederii) au dus la pierderi masive de locuri de muncă în multe țări, care afectează viața cotidiană a cetățenilor care își pierd locurile de muncă, nu găsesc noi locuri de muncă sau sunt nevoiți să accepte reduceri salariale, respectiv reducerea sau anularea ajutoarelor sociale.

2.3 Prin urmare, Comitetul salută inițiativa Comisiei de a aborda efectele crizei asupra ocupării forței de muncă și de a solicita o redresare generatoare de locuri de muncă. O asemenea abordare s-a lăsat așteptată nepermis de mult, în condițiile în care consecințele crizei se agravează, între altele datorită faptului că guvernele din aproape toate statele membre ale UE încearcă să reducă deficitul bugetar în cadrul punerii în aplicare a noilor reguli de guvernare economică în spațiul euro, cu intervenții uneori severe în ceea ce privește cheltuielile publice, axate mai ales pe reducerea cheltuielilor sociale și serviciilor de interes public. Această politică limitează însă oportunitățile pe care le oferă piața forței de muncă, nu în ultimul rând ale persoanelor care aparțin deja unor grupuri defavorizate<sup>(1)</sup>. Măsurile de austeritate îi afectează în primul rând pe aceia care depind de transferurile sociale din partea statului, între altele deci pe cei care ocupă locuri de muncă precare și alte categorii dezavantajate de pe piața forței de muncă. De aceea ar trebui păstrată și consolidată funcția stabilizatoare a unor sisteme de securitate socială bazate pe solidaritate, pentru a garanta că acestea rămân eficiente și durabile, mai ales cu privire la categoriile sociale cele mai afectate și defavorizate de pe piața forței de muncă.

2.4 CESE a solicitat din timp depunerea unor eforturi deosebite pentru a lupta împotriva șomajului aflat în creștere alarmantă; continuarea scenariului „business as usual” nu poate fi o soluție. Politica privind piața forței de muncă poate și trebuie să sprijine procesul de creare de locuri de muncă. Aceasta presupune o economie stabilă. CESE a salutat planul de relansare economică adoptat în 2008, criticând însă amploarea insuficientă a acestuia<sup>(2)</sup>.

2.5 Statisticile actuale privind piața forței de muncă sunt alarmante, iar tendința negativă pe aceste piețe în statele afectate de criză continuă. Cu o cotă de 10,5 % în luna august (respectiv 11,4 % în zona euro), șomajul în Europa este mai ridicat ca oricând. Două treimi din statele membre se confruntă cu o rată a șomajului în creștere; rate deosebit de mari au fost înregistrate în Spania (25,1 %), Portugalia (15,9 %) și Grecia (24,2 %) (3). 25,46 milioane de cetățeni nu au un loc de muncă. Deosebit de regretabilă este creșterea șomajului de durată, o tendință care, după toate aparențele,

tinde să se cimenteze. Peste 40 % din numărul total de șomeri sunt de peste un an în căutarea unui loc de muncă (4). Deosebit de preocupant este faptul că șomajul în rândul tinerilor continuă să fie foarte ridicat, cu o cotă de peste 22 %. Și din acest punct de vedere există diferențe mari între statele membre. În Spania și Grecia, rata depășește 50 %, în alte state membre (Portugalia, Slovacia, Bulgaria, Italia, Irlanda), aproximativ 30 % din tineri sunt șomeri. Numai trei state membre (Germania, Austria și Țările de Jos) înregistrează rate de șomaj în rândul tinerilor sub 10 % (5).

2.6 Politica de creștere economică și cea cu privire la ocuparea forței de muncă nu trebuie privite în mod separat. Din acest motiv, CESE a pledat în mod repetat în favoarea unui plan de redresare economică cu efecte importante asupra pieței forței de muncă, cu o finanțare de 2 % din PIB. Pe lângă investiții suplimentare la nivel național, care ar trebui realizate de manieră coordonată pentru a spori efectele asupra ocupării forței de muncă, ar trebui identificate și proiecte europene de investiții. Cu „Pactul pentru creștere economică și locuri de muncă” din cadrul hotărârilor luate la summitul din 28 și 29 iunie 2012 au fost făcuți primii pași în acest sens. Aceste dispoziții ar trebui acum concretizate, pentru a garanta la nivel european marja de manevră atât de necesară pentru creșterea economică durabilă și ocuparea forței de muncă. Accentul trebuie pus mai ales pe securizarea tranzițiilor pe piața forței de muncă, în special în ceea ce privește procesele de restructurare a economiei.

## 3. Condiții-cadru pentru politica europeană de ocupare a forței de muncă

3.1 Prin urmare, Comitetul împărtășește analiza Comisiei, conform căreia perspectivele de creștere a ocupării depind în mod decisiv de capacitatea Uniunii de a asigura creșterea economică prin intermediul unor politici corespunzătoare în domeniile macroeconomiei, industriei și inovării, completate cu o politică de ocupare a forței de muncă axată pe relansarea generatoare de locuri de muncă. CESE este îngrijorat de faptul că multe din propunerile pozitive conținute în pachetul privind ocuparea forței de muncă sunt desuete în cazul continuării politicii de austeritate. În plus, CESE își exprimă temerile că măsurile propuse nu vor fi suficiente pentru a atinge obiectivele formulate în cadrul strategiei UE pentru ocuparea forței de muncă. Deja în februarie 2012, Comitetul a pledat în favoarea unui pact de investiții sociale care să permită depășirea durabilă a crizelor și investițiile în viitor (6). În acest context, CESE salută faptul că, prin adoptarea Pactului pentru ocuparea forței de muncă, Comisia reamintește că, în conformitate cu articolul 3 din Tratat, UE își asumă obiectivele privind ocuparea deplină a forței de muncă și coeziunea socială.

## 4. Propuneri de consolidare a strategiei europene privind ocuparea forței de muncă

### 4.1 Crearea unei perspective pentru tineri

4.1.1 În raportul său privind tendințele mondiale pentru tineret din mai 2012, Organizația Internațională a Muncii (OIM) avertizează că există riscul apariției unei „generații pierdute”. De aceea, guvernele ar trebui să acorde prioritate maximă unei politici active privind piața forței de muncă și ocuparea

(1) JO C 143, 22.5.2012, p. 23.

(2) JO C 306, 16.12.2009, p. 70.

(3) A se vedea comunicatul de presă al EUROSTAT 138/2012, 1.10.2012.

(4) Comunicat de presă al EUROSTAT 138/2012, 1.10.2012.

(5) SWD (2012) 90 final, p. 10f.

(6) A se vedea nota de subsol 2.

pentru tineri. În acest context, CESE salută concretizarea planurilor privind garanția pentru tineret. Acest obiectiv nu va putea însă fi atins numai cu resursele neutilizate din cadrul FSE. De aceea, CESE recomandă ca statele care se confruntă cu dificultăți ieșite din comun să beneficieze de sprijin temporar, în condițiile în care, deseori, acestea nu dispun de resursele financiare pentru o politică activă privind ocuparea forței de muncă, mai ales pentru punerea obligatorie în aplicare a garanției pentru tineret. Dacă resursele FSE nu vor fi suficiente în acest sens, va fi nevoie de fonduri europene suplimentare (fondul de solidaritate pentru tineret) pentru finanțarea acestei garanții. Dacă pentru salvarea băncilor au fost deblocate miliarde de euro, ar trebui să fie posibilă o mobilizare a acestor mijloace, de exemplu prin introducerea unei taxe pe tranzacțiile financiare. Comitetul se pronunță de mult timp în favoarea unei asemenea taxe.

4.1.2 Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (Eurofound) a analizat punctele forte și punctele slabe ale garanțiilor pentru tineret (7). Ele reprezintă o importantă măsură pe termen scurt împotriva excluziunii tinerei generații. Pentru anumite grupuri-țintă speciale, cum ar fi tinerii care nu se lasă ajutați („hard-to-help”), acestea sunt însă mai puțin eficiente. Nici problemele de ordin structural (de exemplu lipsa unor sisteme corespunzătoare de educație sau formare profesională) nu pot fi abordate prin intermediul garanțiilor pentru tineret.

4.1.3 Momentul în care se intervine joacă, de asemenea, un rol esențial. CESE consideră că o intervenție a garanției după trei luni este tardivă. În mod ideal, ea ar trebui să intre în acțiune cât de repede cu putință, de exemplu odată cu înregistrarea persoanei la agenția de ocupare a forței de muncă. O tranziție ratată dăunează economiei naționale și își lasă amprenta asupra vieții întregi a persoanei în cauză. CESE recomandă ca garanțiile pentru tineret să includă și generația aflată între 25 și 29 de ani. Ar trebui formulate măsuri concrete în acest sens în cadrul planurilor naționale de reformă. În multe state membre, aceasta presupune consolidarea ajutoarelor specifice garantate de serviciile de ocupare a forței de muncă; o atenție sporită ar trebui acordată grupurilor defavorizate.

4.1.4 Trebuie redus decalajul existent între cerințele pieței de forță de muncă, pregătirea și aspirațiile tinerilor. Una din modalitățile în acest sens constă în punerea la dispoziție a unor stimulente, dar și promovarea elaborării unor programe de formare profesională de înaltă calitate. CESE consideră că partenerii sociali din statele membre trebuie incluși de urgență și în mod cuprinzător în activitatea de elaborare a acestor programe. Comitetul se pronunță în favoarea unor schimburi de experiență mai ample și consideră că programele de formare profesională ar trebui promovate cu mijloace ale FSE. Este nevoie de promovare a schimbului de bune practici, de finanțări inițiale și de dezvoltarea unui cadru de calitate pentru formarea duală. Punerea în practică a Cartei europene privind calitatea stagiilor ar trebui completată cu măsuri de stimulare.

## 4.2 Calificarea sporește competitivitatea și crearea de noi perspective

4.2.1 Este nevoie de un echilibru în ceea ce privește calificările simple, profesionale și academice. O dezvoltare pozitivă durabilă în ceea ce privește ocuparea forței de muncă nu se poate baza exclusiv pe calificări academice ce aparțin sectorului terțiar. La fel de importantă este și dobândirea unor aptitudini cognitive și universale, nu doar atingerea unui nivel de calificare mai înalt din punct de vedere formal. În viitor va fi nevoie într-

o măsură și mai mare de aptitudini transversale și de comunicare. CESE sprijină eforturile în vederea unei mai bune recunoașteri a calificărilor prin validarea acelor competențe dobândite în afara sistemului formal de educație, în special în lumina recenteii propuneri de recomandare a Consiliului privind validarea învățării non-formale și informale (8). Punerea în aplicare la nivel național a Cadrului european al calificărilor ar trebui consolidată.

## 4.3 Calitatea cererii și ofertei de pe piața forței de muncă

4.3.1 CESE salută faptul că Comisia abordează nu doar oferta, ci într-o măsură din ce în ce mai mare și cererea de pe piața forței de muncă. Întreprinderile din Europa reprezintă actorii principali pentru depășirea crizei de pe piața forței de muncă. În anii trecuți, mai ales întreprinderile mici și mijlocii au fost cele care au înregistrat bilanțuri pozitive cu privire la angajări. Prin urmare este esențial ca acestea să beneficieze de un acces mai facil la capital și să fie reduse costurile de înființare cu 25 %. Se depun în continuare eforturi pentru reducerea sarcinilor administrative ale întreprinderilor. Comisia Europeană consideră că aceasta va avea un impact economic semnificativ asupra economiei UE: creșterea PIB cu aproximativ 1,5 %, respectiv 150 de miliarde de euro, fără ca aceasta să aducă atingere protecției salariaților. Și întreprinderile sociale și organizațiile societății civile ar putea contribui la creșterea ocupării forței de muncă; acest lucru a fost subliniat în mod repetat în avizele CESE (9). În plus, așa cum s-a arătat în avizul din proprie inițiativă al CCMI (10), CESE a atras atenția că cooperativele, mai ales cooperativele de lucrători, reușesc să garanteze locurile de muncă și în perioade de criză prin reducerea vărsării câștigurilor obținute.

4.3.2 Într-o economie bazată pe cunoaștere, investițiile adecvate în calificarea lucrătorilor sunt esențiale pentru competitivitatea pe termen lung. În acest context, subvențiile salariale și „in-work-benefits” trebuie să rămână măsuri cel mult complementare (de exemplu pentru șomeri pe termen lung). Studiile efectuate au demonstrat că aceste măsuri au un efect limitat asupra ratei de ocupare a forței de muncă, fără să reprezinte un avantaj salarial față de activitățile nesubvenționate. Aceste fonduri ar trebui utilizate pentru calificarea grupurilor dezavantajate.

4.3.3 CESE salută propunerea privind „agențiile de gestionare a schimbării”. Mai ales în condițiile unui număr în creștere de șomeri pe termen lung, această propunere nu trebuie să se limiteze la oferirea unor servicii de intermediere. Este nevoie de o ofertă cuprinzătoare de servicii pentru eliminarea obstacolelor în calea intermediării și o rapidă (re-) inserție pe piața forței de muncă, în special pe plan local, de exemplu prin programe de formare și calificare profesională. Strategia „incluziunii active”, pe care Comisia a abordat-o în octombrie 2008 (11), urmărește, pe lângă garantarea veniturilor și promovarea unor piețe ale forței de muncă incluzive, și accesul la servicii care permit o asistență adaptată la cerințe pentru găsirea unui loc de muncă în funcție de înclinațiile și capacitățile individuale. În viziunea unei strategii privind piața forței de muncă care se orientează în funcție de individ, este necesar ca aceste servicii să fie interconectate și să se creeze o ofertă de servicii integrate care ar trebui sprijinită prin consolidarea principiului de parteneriat, între altele în cadrul FSE.

(8) COM(2012) 485 final.

(9) JO C 229, 31.7.2012, p. 44.

(10) JO C 191, 29.6.2012, p. 24.

(11) C(2008) 5737: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:RO:PDF>.

(7) Eurofound „Garanțiile pentru tineret: experiența dobândită în Finlanda și Suedia”, 2012.

4.3.4 Din cauza crizei, cererea de mână de lucru stagnează, această situație ducând la o creștere a șomajului de lungă durată. Acesta provoacă mari dificultăți în ceea ce privește inserția pe piața muncii, ducând totodată la o creștere a sărăciei din cauza pierderii legăturii cu piața muncii. CESE recomandă statelor membre să asigure în special crearea unor piețe secundare incluzive ale forței de muncă, pe care să existe un număr corespunzător de locuri de muncă adaptate, finanțate din fonduri publice, astfel încât șomerii de lungă durată să păstreze legătura cu piața muncii și să dobândească noi cunoștințe. Pe această cale, se stopează creșterea sărăciei la locul de muncă, deoarece aceasta decurge tocmai din pierderea legăturii cu piața muncii, și se oferă acestor lucrători posibilitatea ca, odată criza terminată, să treacă cu ușurință pe piața deschisă a forței de muncă.

4.3.5 Obiectivul pe termen lung constă în crearea unei piețe europene a forței de muncă. CESE salută propunerile de înlăturare a obstacolelor în calea liberei circulații a lucrătorilor. Este esențial să se îmbunătățească condițiile-cadru pentru o mobilitate echilibrată<sup>(12)</sup>. Mobilitatea nu trebuie să ducă însă la depopularea unor regiuni. Dimpotrivă, asumarea solidară a riscurilor ar trebui să contribuie la redresarea regiunilor mai sărace.

#### 4.4 Flexibilitatea și securitatea

4.4.1 Comitetul s-a exprimat deja în mai multe rânduri cu privire la flexibilitate. El salută faptul că experiența acumulată în abordarea crizei a dus la o extindere a conceptului de flexibilitate. În cadrul dezbaterilor de până acum pe tema flexibilității, nu s-a acordat importanța cuvenită îmbunătățirii flexibilității interne. Munca temporară și prin agenții de muncă temporară permite tranziții pe termen scurt și poate fi uneori necesară pentru a înlesni accesul pe piața primară a forței de muncă a grupurilor deosebit de defavorizate. Insecuritatea privind locul de muncă caracteristică acestor modele trebuie să fie însă limitată în timp și prevăzută cu mecanisme de asigurare socială. CESE respinge propunerile cu privire la „contractul de muncă unitar”, menționat în mod indirect în comunicare. În schimb, Comitetul recomandă combaterea fermă a ocupării precare și formularea unor propuneri privind renormalizarea contractelor de muncă.

#### 4.5 Promovarea cererii și distribuția echitabilă

4.5.1 Din punct de vedere macroeconomic este nevoie de un echilibru între evoluția cererii și menținerea competitivității prețurilor<sup>(13)</sup>. Aceste subiecte au făcut deja obiectul unor schimburi de opinii în cadrul dialogului privind politica macroeconomică, atât la nivel tehnic, cât și la nivel politic. Acest lucru trebuie realizat, așa cum se arată la pagina 25 din documentul Comisiei, respectând pe deplin autonomia partenerilor sociali precum și dispozițiile articolului 153 alineatul (5) TFUE. CESE se pronunță împotriva propunerii de înființare a unui nou comitet tripartit european privind remunerațiile. În schimb, recomandă o reformă și o consolidare – acolo unde acest lucru se aplică - a structurilor existente – Reuniunea socială tripartită la nivel înalt, Dialogul macroeconomic și Comitetul pentru dialog social – în vederea adaptării acestora la viitoarea

guvernanță economică într-un mod care să garanteze participarea efectivă și echilibrată a partenerilor sociali, a miniștrilor muncii și afacerilor sociale și a miniștrilor pentru finanțe și economie.

4.5.2 CESE salută faptul că Comisia abordează chestiunea salariilor minime și a calității decente a locurilor de muncă. Salariilor minime le revine un rol important în combaterea dumpingului salarial, mai ales acolo unde nu există salarii minime stabilite în cadrul unui contract colectiv de muncă. În ciuda acestui fapt, CESE se exprimă împotriva echivalării salariilor minime cu remunerația decentă. Un salariu minim nu reprezintă în mod automat o remunerație decentă, și numai salariile minime decente asigură un nivel de pensii decent. În principiu trebuie ținut seama de complexitatea diferitelor sisteme naționale de stabilire a nivelului salarial.

4.5.3 CESE s-a pronunțat deja în trecut în favoarea unei largiri a bazei de impozitare pentru finanțarea sistemelor de asigurare socială. În acest context trebuie remarcat cu satisfacție că, în pachetul privind ocuparea forței de muncă, Comisia menționează și opțiunea unei impozitări mai mari a proprietăților. Consolidarea bugetelor și garantarea viabilității societății și economiei prin intermediul unei politici corespunzătoare de ocupare și calificare a forței de muncă presupune luarea în considerare nu numai a cheltuielilor, ci și creșterea și utilizarea mai performantă a veniturilor.

#### 4.6 Propuneri privind noua guvernanță

4.6.1 Propunerile privind noua guvernanță reprezintă esența Comunicării Comisiei. În acest domeniu, comunicarea pune noi accente și face propuneri pentru a imprima o semnificație și un dinamism mai mare politicii privind ocuparea forței de muncă în cadrul semestrului european. Comitetul salută cu entuziasm aceste propuneri, în condițiile în care politica privind ocuparea forței de muncă a pierdut din însemnătate odată cu evaluarea la jumătatea perioadei a Strategiei de la Lisabona, cu obiectivele Strategiei Europa 2020 și cu noua guvernanță în cadrul semestrului european. De aceea, CESE solicită o evaluare rapidă a semestrului european și o implicare mai precoce și mai amplă a partenerilor sociali și a societății civile.

4.6.2 În timp ce semestrul european acoperă o perioadă scurtă, obiectivele politicii de ocupare a forței de muncă se înscriu într-o perspectivă pe termen mediu. La 21 octombrie 2010, Consiliul a hotărât să lase neschimbate până în 2014 orientările privind ocuparea forței de muncă. În 2011, CESE a criticat că orientările din 2010:

- reflectă prea puțin obiectivul combaterii șomajului ca primă prioritate;
- slăbesc considerabil abordarea europeană;
- nu conțin obiective măsurabile ale UE cu privire la grupurile-țintă;

<sup>(12)</sup> JO C 228, 22.9.2009, p. 14.

<sup>(13)</sup> A se vedea nota de subsol 3.

— nu conțin indicații concrete cu privire la calitatea locurilor de muncă <sup>(14)</sup>.

4.6.3 Comitetul salută propunerile privind introducerea unui sistem de analiză comparativă și a unui tablou de bord care să înregistreze progresele în legătură cu punerea în aplicare a planurilor naționale privind locurile de muncă. Partenerii sociali ar trebui să participe la definirea sistemului de analiză comparativă și la stabilirea criteriilor pentru tabloul de bord pentru progresele înregistrate. În plus, ei ar trebui să fie consultați într-un stadiu precoce al pregătirilor pentru analiza anuală a creșterii, pentru stabilirea „priorităților strategice ale politicii de ocupare a forței de muncă” și formularea, punerea în practică și evaluarea orientărilor privind ocuparea forței de muncă. Ținând seama de necesitatea mai sus menționată de a asigura servicii integrate și personalizate, ar fi de dorit ca indicatorii să conțină atât un parametru referitor la grupul-țintă cât și o luare în considerare a contextului regional.

4.6.4 CESE solicită, de asemenea, asigurarea unei concordanțe juste între evaluarea comparativă a politicilor de ocupare a forței de muncă și procedura corespunzătoare tabloului de bord în cazul unor dezechilibre macroeconomice excesive.

4.6.5 CESE sprijină toate inițiativele menite să ofere - prin intermediul Pactului privind ocuparea forței de muncă - o mai mare vizibilitate, un caracter mai constrângător și mai multă transparență provocărilor, obiectivelor și progreselor acestei politici, pentru a realiza astfel un mai bun echilibru între politica economică, politica de ocupare a forței de muncă și politica socială. În plus, măsurile trebuie concepute de așa manieră încât să sprijine obiectivele UE în materie de egalitate între femei și bărbați. În acest context trebuie menționat în mod critic faptul că promovarea ocupării forței de muncă în rândul femeilor nu se regăsește într-o manieră suficientă în Pactul pentru ocuparea forței de muncă și că perspectiva de gen, pentru care militează Comisia în alte situații, a fost insuficient integrată.

#### 4.7 Propuneri privind perspectivele de creștere a ocupării forței de muncă

4.7.1 Documentele de însoțire ale comunicării fac referire la potențialul deosebit pe care îl reprezintă așa-numita „economie verde” pentru creșterea gradului de ocupare a forței de muncă. Acest potențial depinde însă în mare măsură de modul în care cadrul juridic din diferitele state membre influențează comportamentul ecologic al cetățenilor. Spre deosebire de alte sectoare de creștere, cum ar fi tehnologiile de informații și de comunicații, creșterea economiei verzi, cu o amortizare mai lentă a investițiilor, este mai puțin influențată de interese strict economice, ci și de interese politice. Stimulente clar definite sunt deci indispensabile în materie de politică de mediu. În plus, aceste stimulente ar trebui să permită o planificare pe termen lung și să reducă incertitudinile privind eventuale modificări aduse normelor de mediu. Punerea în aplicare cu succes presupune o cooperare și coordonare strânsă între politica de mediu și cea economică. Această cooperare nu trebuie însă deturnată în alte scopuri. Deosebit de critic trebuie văzută în acest context extinderea termenului de „locuri de muncă ecologice” pentru acele locuri de muncă finanțate prin veniturile generate de taxele de mediu <sup>(15)</sup>. Plecând de la o astfel de definiție, conținutul muncii - criteriu esențial pentru un loc de

muncă ecologic - este pierdut din vedere, oricât de cuprinzătoare ar fi definiția acestuia <sup>(16)</sup>.

4.7.2 În plus, potențialul de ocupare în „economia verde” este supus fluctuațiilor conjuncturii economice, sectoarele respective fiind instabile. Într-o primă fază, tranziția către economia ecologică va duce chiar la pierderi de locuri de muncă în sectoarele tradiționale. Aceste pierderi de locuri de muncă trebuie făcute astfel încât să fie suportabile din punct de vedere social, capacitatea de muncă a lucrătorilor ar trebui sprijinită prin programe de recalificare. Ecologizarea economiei ar putea stimula cererea de locuri de muncă cu calificare înaltă, medie sau redusă, așa cum arată Comisia Europeană în documentul intitulat „Creșterea ecologică” <sup>(17)</sup>. Per ansamblu iau naștere efecte de substituție, motiv pentru care CESE are dubii dacă bilanțul privind ocuparea forței de muncă se ridică la nivelul presupus de Comisie. În plus, există domenii ale tehnologiei ecologice care pot înregistra creșteri spectaculoase într-un interval de timp scurt (de exemplu în construcții), în timp ce ocuparea pe termen lung a forței de muncă se va regăsi mai degrabă în sfera activităților cu înaltă calificare. Și acești lucrători au nevoie de protecție socială; tranzițiile trebuie concepute într-un mod durabil.

4.7.3 Durabilitatea potențialului de ocupare a forței de muncă a „economiei verzi” depinde în mare măsură și de structurile de calificare. Un studiu cu privire la structurile de calificare <sup>(18)</sup> din 9 state membre ale UE arată că ne putem aștepta la creșteri ale gradului de ocupare a forței de muncă mai ales în cazul activităților cu o calificare mai înaltă. În același timp, oferta de calificare profesională din acest domeniu continuă să fie fragmentară. Pentru a putea optimiza structurile de calificare pentru locuri de muncă ecologice este nevoie de coordonare între partenerii sociali și cei care oferă calificările necesare. Ambițiile în materie de politică de mediu joacă la rândul lor un rol important în ceea ce privește aspectele formării și calificării pentru economia ecologică, dat fiind că ele influențează cererea privind calificarea. Cercetarea și dezvoltarea, care adună la un loc cunoștințele și capitalul de risc, lipsesc în Europa, care nu a reușit până în prezent să-și creeze propriul său Silicon Valley. Crearea de locuri de muncă depinde însă de dezvoltarea de noi aplicații. Per ansamblu, Comunicarea Comisiei nu conține referiri la rolul cercetării și dezvoltării ca motor al dezvoltării economice. Unul din sectoarele care oferă posibilități atât întreprinderilor de producție, cât și serviciilor private sau de interes general este cel al îmbătrânirii în bune condiții (în accepțiunea cea mai largă a termenului) - cu TIC menite să asigure ca generația în vârstă să rămână activă, informată, mobilă, inclusă și sănătoasă, beneficiind în același timp de ajutorul necesar (este vorba de un segment al populației care, în societățile noastre, se ridică la aproape 30 %) <sup>(19)</sup>. Asia (China, Japonia) ar trebui să servească drept exemplu în acest sens. O recunoaștere rapidă a drepturilor utilizatorilor și protecția acestor drepturi ar contribui la economisirea de timp și ar spori ratele de ocupare a forței de muncă.

4.7.4 Într-un aviz anterior <sup>(20)</sup>, CESE a atras deja atenția asupra faptului că energiile regenerabile oferă un efect net potențial de 410 000 de noi locuri de muncă, cu un impuls al creșterii economice de 0,24 % față de nivelul anului 2005, dacă obiectivul de 20 % privind energiile regenerabile va fi atins până în anul 2020.

<sup>(16)</sup> A se vedea, de exemplu, definiția PNUM, care consideră orice activitate a fi o activitate ecologică, dacă prin conținutul ei contribuie la păstrarea calității mediului sau la regenerarea acestuia.

<sup>(17)</sup> SWD(2012) 92 final.

<sup>(18)</sup> Raportul succint al CEDEFOP din februarie 2012: „Avem nevoie de o strategie pentru calificările ecologice?”.

<sup>(19)</sup> CESE, audierea în 11 septembrie 2012 privind îmbătrânirea activă și tehnologiile de informații și comunicare.

<sup>(20)</sup> JO. C 376, 22.12.2011, p. 1.

<sup>(14)</sup> JO C 143, 22.5.2012, p. 94.

<sup>(15)</sup> SWD(2012) 92 final.

4.7.5 Un alt sector considerat de către Comisie a avea un potențial de creștere este cel al tehnologiilor de informații și comunicații. Acest sector este foarte eterogen, acoperind întreg spectrul de la simpla programare tehnică la consultanță și prestări de servicii pentru clienți. Prin orientarea tehnică și viteza sa de inovare, acest domeniu se caracterizează printr-o mare intensitate a cunoștințelor, cu exigențe deosebite din partea lucrătorilor. Din acest motiv, dar și din cauza timpului de înjumătățire redus al cunoștințelor, politica de formare, calificarea la locul de muncă și disponibilitatea individuală de învățare joacă un rol cu totul deosebit. Munca în acest domeniu presupune, de regulă, o mare flexibilitate geografică și în ce privește programul de lucru al angajaților. De aceea este nevoie de strategii pentru o politică de recrutare care să țină seama de diferite etape ale vieții, pentru a-i face pe lucrători loiali pe termen lung față de întreprinderile lor. Aceștia sunt deseori expuși unui risc crescut de solicitare psihică și de îmbolnăvire.

4.7.6 În domeniul sănătății și îngrijirii medicale și în special în economia vârstei a treia, îmbătrânirea populației face ca cererea pe piața forței de muncă să fie relativ previzibilă. Noțiunea de „ocupare a forței de muncă generată de vârstnici” trimite la crearea de noi locuri de muncă ca urmare a adaptării structurii de producție la nevoile unei populații în curs de îmbătrânire. Cele mai importante sectoare pentru ocuparea forței de muncă generată de vârstnici sunt al sănătății și al îngrijirilor de lungă durată, care reclamă o forță de muncă importantă și în care se înregistrează o cerere foarte mare din partea unei populații în curs de îmbătrânire. În prezent scade însă oferta de forță de muncă tânără și cu înaltă calificare. În pofida faptului că sănătatea și sistemul de îngrijire reprezintă sectoare centrale pentru crearea de valori dintr-o economie, multe contracte de muncă, mai ales cele din domeniul serviciilor furnizate direct cetățenilor, nu sunt destul de atractive, fiind marcate de contracte limitate în timp și o remunerație mai scăzută. O problemă suplimentară este solicitarea fizică a muncii, care face ca mulți lucrători să-și încheie prematur viața profesională. Produse și servicii de înaltă calitate pot fi însă asigurate doar prin garantarea unor contracte de muncă de înaltă calitate. Măsurile din sectorul sănătății și cele de îmbunătățire a sistemelor de îngrijire (pe termen lung), mai ales în domeniul casnic, ar putea crea multe locuri de muncă. Și în acest domeniu, promovarea investițiilor poate oferi multe posibilități în sprijinul întreprinderilor incluzive și al întreprinderilor sociale active în acest sector.

Bruxelles, 15 noiembrie 2012

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Staffan NILSSON

---



**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Dimensiunea externă a coordonării securității sociale în UE”**

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Raportor: **dl José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Prin scrisoarea din 18 aprilie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a solicitat Comitetului Economic și Social European să elaboreze un aviz cu privire la

*Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Dimensiunea externă a coordonării securității sociale în UE”*

COM(2012) 153 final.

Secțiunea pentru relații externe, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 137 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 9 abțineri.

## 1. Rezumat și recomandări

1.1 CESE consideră că globalizarea economiei și intensificarea schimburilor comerciale și a fluxurilor de migrație ce decurge din aceasta impun aprofundarea procesului de internaționalizare a normelor sociale, pentru a garanta cetățenilor în general și lucrătorilor (migranți sau sedentari) în particular, indiferent de naționalitate, că nu le sunt încălcate drepturile și că pot beneficia de așa-numita „globalizare socială”. Este vorba de prejudicii și beneficii care se regăsesc și în cazul întreprinderilor.

1.2 Prin urmare, CESE salută publicarea de către Comisia Europeană a Comunicării „Dimensiunea externă a coordonării securității sociale în UE”. Acest document subliniază importanța unei strategii comune a UE în domeniul coordonării regimurilor de securitate socială (SS) cu țările terțe, respectând competențele naționale și asigurând necesara coordonare și compatibilitate cu dreptul european a convențiilor bilaterale în materie de securitate socială încheiate cu țări terțe. De asemenea, comunicarea pledează pentru consolidarea cooperării dintre statele membre, astfel încât acestea să dispună de informațiile și de mijloacele necesare pentru a elabora o politică de coordonare internațională în acest domeniu. În final, comunicarea subliniază că atât întreprinderile, cât și cetățenii din țările terțe sunt conștienți de faptul că fiecare stat membru dispune de un sistem propriu de securitate socială, ceea ce poate presupune anumite impedimente în momentul stabilirii în Uniunea Europeană.

1.3 CESE își exprimă susținerea față de dimensiunea externă a normelor de coordonare inclusă în comunicare, care pledează pentru complementaritatea perspectivei naționale și a celei europene în vederea evitării dezechilibrelor, lacunelor și vidurilor juridice.

1.4 CESE subliniază schimbarea calitativă produsă odată cu adoptarea deciziilor privind coordonarea în materie de SS cu Maroc, Algeria, Tunisia, Israel, fosta Republică iugoslavă a Macedoniei și Croația. De asemenea, CESE încurajează Consiliul Uniunii Europene să urmeze aceeași cale în cazul propunerilor de decizie referitoare la Muntenegru, San Marino, Albania și Turcia.

1.5 Comitetul subliniază utilitatea extinderii abordării globale europene prin intermediul unor acorduri ale Uniunii care, respectând competențele naționale, să reducă disfuncționalitățile cauzate de abordările naționale și să ofere posibilități mai bune pentru toate statele membre.

1.6 CESE invită Consiliul să mandateze Comisia Europeană ca, în cadrul juridic al tratatelor, să avanseze pe calea negocierilor cu puterile emergente BRIC (Brazilia, Rusia, India, China), cu țările balcanice și cu vecinii din Europa de Est, precum și cu alte state din care provin principalele comunități de lucrători de pe teritoriul Uniunii<sup>(1)</sup> și să încheie acorduri internaționale în materie de SS care să permită garantarea protecției reciproce a cetățenilor europeni și a resortisanților statelor terțe semnatare. De asemenea, Comitetul reamintește necesitatea de a-i proteja pe resortisanții acelor state care, prin situația lor geopolitică și economică, nu sunt considerate ca fiind de importanță strategică pentru Uniune, resortisanți care ar putea fi mai defavorizați ca urmare a acestui fapt.

<sup>(1)</sup> Peste 20 de milioane de resortisanți din țări terțe lucrează în diferite state membre ale Uniunii.

1.7 Acțiunea externă a Uniunii poate fi completată în acest domeniu prin elaborarea unei politici multilaterale care să stabilească legături mai strânse cu alte organizații internaționale sau entități regionale supranaționale. Un bun exemplu pentru această cooperare multiregională este Convenția ibero-americană privind securitatea socială, din care fac parte țările latinoamericane, Spania și Portugalia. În acest sens, CESE sprijină inițiativele Comisiei Europene și ale Președinției chiliene a următorului summit al șefilor de stat și de guvern UE-LAC, vizând îmbunătățirea cooperării în materie de SS dintre cele două părți.

1.8 CESE încurajează consiliile de asociere din care fac parte UE și statele terțe respective să finalizeze lucrările ce vizează adoptarea definitivă a deciziilor privind coordonarea sistemelor de SS prevăzută în acordurile de stabilizare și de asociere cu Israel, Tunisia, Algeria, Maroc, Croația și fosta Republică iugoslavă a Macedoniei.

1.9 CESE își exprimă dorința ca acordurile de asociere, comerciale sau de parteneriat economic, existente sau viitoare, să conțină clauze bilaterale de SS referitoare, în special, la egalitatea de tratament, la transferul drepturilor de pensie și la eliminarea dublei contribuții.

1.10 CESE propune ca, în domeniul securității sociale, cooperarea europeană să se orienteze în special către acele state care doresc să atingă obiectivele propuse de inițiativa Organizației Internaționale a Muncii (OIM) în ce privește „nivelul minim de protecție socială” și au nevoie de asistență atât pentru atingerea pragurilor solicitate, cât și pentru îmbunătățirea acestora. Astfel se vor crea posibilități pentru încheierea de acorduri bilaterale în materie de securitate socială, bazate pe principiile egalității de tratament, menținerii drepturilor dobândite și a celor în curs de dobândire și cooperării administrative. În acest scop pot servi drept modele, cu adaptările necesare, Regulamentul (CE) nr. 883/2004 <sup>(2)</sup> și Convenția nr. 157 <sup>(3)</sup> și Recomandarea nr. 167 <sup>(4)</sup> ale OIM.

1.11 Comitetul invită Comisia să monitorizeze toate convențiile bilaterale în vigoare încheiate de statele membre cu țări terțe, actualizând periodic un inventar al acestor instrumente și verificând dacă punerea lor în aplicare este în conformitate cu principiile Uniunii și cu jurisprudența relevantă în domeniu.

## 2. Introducere

2.1 CESE este conștient de faptul că, în domeniul coordonării sistemelor de SS, statele membre au desfășurat, prin intermediul unor convenții internaționale, politici bilaterale sau multilaterale cu țări terțe. Totuși, această abordare se poate dovedi fragmentară și incompletă, întrucât se concentrează deseori pe

protecția exclusivă a resortisanților statelor semnatare sau răspunde unor interese concrete care nu sunt întotdeauna împărtășite de toate statele membre.

2.2 CESE consideră că acest ansamblu de norme internaționale bilaterale, a cărui importanță nu poate fi negată, poate crea un scenariu în care nu toți resortisanții statelor terțe se bucură de aceleași drepturi sau garanții în spațiul Uniunii. S-ar putea întâmpla ca, într-un anumit stat membru, resortisanții țărilor terțe să nu aibă acces la securitate socială sau la transferul drepturilor de pensie decât dacă există o convenție bilaterală care să stabilească principiul egalității de tratament. Așadar, resortisantul dintr-un stat care a încheiat o convenție bilaterală ar beneficia de SS, în vreme ce un alt resortisant dintr-o țară care nu a încheiat o convenție bilaterală nu ar beneficia de acest drept, chiar dacă ambii lucrează în aceeași întreprindere și fac parte din aceeași categorie profesională. De asemenea, s-ar putea întâlni situația în care un resortisant al unei țări terțe ar fi protejat într-un anumit stat membru, dar nu și în altul, în virtutea aplicării diferitelor legislații naționale, ceea ce ar putea denatura concurența loială între state. Astfel, în primul caz s-ar plăti contribuții de securitate socială pentru resortisantul statului terț, iar în al doilea caz, nu. Acest fapt implică un avantaj economic pentru cel de-al doilea stat membru, care ar realiza economii în materie de costuri sociale. Toate acestea ar putea submina imaginea Europei ca spațiu de egalitate, din care discriminarea este absentă sau exclusă.

2.3 De asemenea, acest fapt ar contraveni principiului susținut de Directiva privind detașarea lucrătorilor, care prevede ca lucrătorul detașat să beneficieze de același tratament ca și resortisanții unui stat membru.

2.4 CESE consideră, de asemenea, că dimensiunea externă a normelor de coordonare trebuie să servească la apărarea drepturilor cetățenilor europeni când aceștia se află în afara spațiului geografic al Uniunii sau când au desfășurat sau desfășoară activități profesionale în țări terțe.

2.5 Considerăm că ideea negocierii separate, de către diferitele state membre UE, a unor convenții bilaterale cu fiecare stat terț în parte este o inițiativă pozitivă și laudabilă, însă incompletă. Ea ar presupune eforturi enorme, excesive și disproporționate, care nu ar fi întotdeauna încununate de succes, fără a mai socoti că asemenea convenții ar putea avea conținuturi diferite sau chiar contradictorii. În plus, în cursul negocierilor – mai ales cu țări emergente foarte puternice și influente (de exemplu, BRIC) – se poate produce un dezechilibru de forțe dacă statele membre nu acționează împreună, pe baza unor interese și poziții comune. Din toate aceste motive ar trebui examinată posibilitatea ca Uniunea Europeană, ca atare, să poarte negocieri în materie de SS cu state sau asociații de state terțe și, dacă este cazul, să fie pusă în practică, în conformitate cu tratatele.

2.6 Considerăm că, prin intermediul acestor instrumente, în special în cazul lucrătorilor detașați sau transferați, s-ar evita plata dublă a contribuțiilor sociale, în statul unde sunt angajați și în cel de origine. În acest sens, trebuie subliniat că, odată cu eliminarea dublei contribuții, costurile se reduc

<sup>(2)</sup> Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, 30.4.2004, p. 1).

<sup>(3)</sup> Convenția privind crearea unui sistem internațional pentru menținerea drepturilor în materie de securitate socială, Geneva, a 68-a reuniune a Conferinței generale a OIM (21 iunie 1982).

<sup>(4)</sup> Recomandarea privind crearea unui sistem internațional pentru menținerea drepturilor în materie de securitate socială, Geneva, a 69-a reuniune a Conferinței generale a OIM (20 iunie 1983).

semnificativ, ceea ce ar aduce beneficii pentru mobilitatea lucrătorilor și competitivitatea întreprinderilor noastre în exterior, favorizând totodată stabilirea întreprinderilor din țări terțe pe teritoriul Uniunii. În afară de aceasta, s-ar putea stabili o regulă unică pentru a evita aplicarea discreționară și arbitrară a legii statului unde este angajat lucrătorul sau a statului de origine, după caz, precum și apariția unor discrepanțe între obligațiile fiscale și de securitate socială în același stat membru.

### 3. Observații generale

3.1 CESE și-a exprimat punctul de vedere cu privire la regulamentele de coordonare, care au extins domeniul de aplicare personal (noi categorii de persoane) și material (noi prestații) în cadrul UE. În plus, unele țări europene care nu fac parte din Uniune (Norvegia, Islanda, Liechtenstein și Elveția) aplică și ele aceste regulamente, care au servit drept bază și model pentru alte instrumente multilaterale. Cel mai bun exemplu în acest sens îl constituie Convenția ibero-americană privind securitatea socială, o veritabilă transpunere în practică a normelor europene de coordonare. Prin urmare, CESE consideră că normele de coordonare internațională ale statelor membre sau ale Uniunii ar trebui să fie inspirate și influențate de marile principii și tehnici ale Regulamentului (CE) nr. 883/2004, aplicabil pe teritoriul Uniunii.

3.2 CESE reamintește că normele sociale, în special dispozițiile privind SS, pot depăși spațiul geografic european și se pot aplica în afara acestuia. În acest sens, principii precum tratamentul egal al lucrătorilor din statele membre pot proteja lucrătorul european și pot produce efecte juridice chiar și în afara teritoriului UE. În fapt, hotărârile pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în cauzele Boukhalfa, C-214/94 (lucrătoare belgiană care primea un salariu mai mic decât colegii săi germani la reprezentanța consulară germană din Algeria), Hirardin, C-112/75, Fiège, C-110/73, Horst, C-247/96, și Van Roosmalen, C-300/84 (recunoașterea de către Franța și Belgia a perioadelor de asigurare realizate în Algeria și, respectiv, în Congo Belgian în cazul tuturor resortisanților Uniunii, și nu doar în cazul cetățenilor francezi și belgieni), constituie o bună dovadă că principiul nediscriminării poate avea aplicare extrateritorială, chiar și în situații care depășesc teritoriul Uniunii Europene. Mai mult, această forță de atracție a fost confirmată prin hotărârile pronunțate în cauzele Prodest (C-237/83) și Aldewered (C-60/93), în care CJUE a recunoscut aplicabilitatea Regulamentului (CEE) nr. 1408/71<sup>(5)</sup> în cazurile de detașare temporară a lucrătorilor europeni în state terțe.

3.3 CESE salută adoptarea deciziilor privind coordonarea sistemelor de SS în cadrul acordurilor de stabilizare și de asociere cu Israel, Tunisia, Algeria, Maroc, Croația și fosta Republică iugoslavă a Macedoniei, prin care se stabilește poziția pe care va trebui să o adopte Uniunea Europeană în cadrul consiliilor de asociere. Prin aceste instrumente se

realizează o schimbare calitativă în politica europeană de SS, stabilindu-se și reglementându-se bilateral (Uniune-stat asociat) principiul egalității de tratament și transferul drepturilor de pensie. Este vorba, prin urmare, de obligații și drepturi reciproce, care se aplică atât cetățenilor europeni care lucrează sau au lucrat într-una din țările menționate, cât și resortisanților statelor asociate care lucrează sau au lucrat pe teritoriul UE. Nu mai avem de-a face cu norme unilaterale ale Uniunii Europene, aplicabile într-o singură direcție, ci cu angajamente internaționale reciproc avantajoase pentru ambele părți semnatare. În plus, prin acest tip de acorduri și prin deciziile aferente de punere în aplicare se realizează o economie de eforturi, incluzându-se într-un singur act juridic echivalentul unei multitudini de convenții bilaterale.

3.4 Salutăm inițiativa OIM referitoare la „nivelul minim de protecție socială”, care, în opinia CESE, nu poate fi nici unic, nici uniform și nici nu poate încorseta dezvoltarea sistemelor de protecție socială, ci trebuie considerat ca fiind un prag minim cu ambiții de dezvoltare. De fapt, „nivelul minim de protecție socială” trebuie să constituie o provocare permanentă în direcția progresului și a perfecționării, în evoluție constantă și cu un obiectiv bine definit: protecția integrală a lucrătorilor și cetățenilor.

3.5 CESE sprijină ideea ca Uniunea Europeană să creeze un mecanism (grup de lucru) de cooperare între statele membre, cu scopul de a face schimb de informații, de a prezenta bune practici în domeniul coordonării sistemelor de SS, de a studia cea mai bună modalitate de a unifica politicile naționale și europene și de a asigura complementaritatea acestora, precum și de a concepe acțiuni viitoare ale Uniunii în ce privește țările terțe.

3.6 Susținem necesitatea ca, în acest proces de dezvoltare a dimensiunii externe a normelor de coordonare, să se țină seama de organizațiile societății civile, în special de organizațiile lucrătorilor și ale angajatorilor. Având în vedere impactul acestor dispoziții asupra relațiilor de muncă și diversitatea grupurilor implicate, este recomandabil să se ia în considerare atât propunerile interlocutorilor guvernamentali, cât și ale celor neguvernamentali. În cadrul celei de-a șasea reuniuni a societății civile organizate din UE și America Latină, organizată de CESE la Madrid, în mai 2010, se semnalau deja unele cereri legate de dimensiunea externă a SS și necesitatea unei colaborări mai intense între ansamblul țărilor din America Latină și Caraibe și UE, în special între acelea cu care UE a încheiat un parteneriat strategic, cum ar fi Brazilia și Mexic.

3.7 Menționăm, de asemenea, reuniunea la nivel înalt UE-America Latină și Caraibe (UE-ALC) a miniștrilor și funcționarilor superiori cu responsabilități în materie de SS, desfășurată la Alcalá de Henares în mai 2010, care poate fi considerată nucleul și punctul de plecare al eforturilor UE de coordonare a dimensiunii externe a SS și care se află la originea comunicării examinate în avizul de față.

<sup>(5)</sup> Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO L 149, 5.7.1971, p. 2. Ediție specială în limba română: cap. 5, vol. 1, p. 26-73).

3.8 Insistăm asupra utilității extinderii treptate a abordării globale europene, prin intermediul acordurilor Uniunii cu alte state și organizații regionale, întrucât această formulă este mai adecvată și mai eficientă decât abordarea strict națională, în care statele membre acționează unilateral. În acest sens merită amintită, ca paradigmă, Convenția ibero-americană privind securitatea socială<sup>(6)</sup>. În această privință, CESE ar dori ca Organizația ibero-americană pentru securitate socială să examineze posibilitatea ca și alte state membre ale UE, în afară de Portugalia și Spania, să adere în viitor la această convenție, astfel încât să se poată stabili relații în materie de SS cu mai multe state latinoamericane printr-un singur act de ratificare, evitându-se multiplicarea negocierilor și a convențiilor bilaterale.

#### 4. Potențialul și punctele slabe ale situației actuale

4.1 Este necesară o abordare globală a Uniunii în domeniul securității sociale internaționale, pentru a completa politicile desfășurate de statele membre împreună cu țările terțe; altfel, este imposibil să se respecte pe deplin obligațiile impuse de dreptul european. Un exemplu clar în sprijinul acestei afirmații este hotărârea CJUE în cauza Gottardo (C-55/00), care, pe baza principiului egalității de tratament, extinde domeniul de aplicare personal al tuturor convențiilor bilaterale încheiate de un stat membru al UE cu o țară terță la cetățenii europeni, chiar dacă instrumentul juridic în cauză se referă exclusiv la resortisanții statelor semnatare.

4.1.1 Totodată, în hotărârea judecătorească se recunoaște că obligațiile ce decurg din aceasta nu pot fi impuse decât statelor membre, nu și țărilor terțe, asupra cărora CJUE nu deține nicio competență. Această precizare pune în evidență dificultățile ce pot apărea la executarea sentinței, întrucât țara terță poate refuza să extindă domeniul de aplicare personal al convenției la toți cetățenii europeni și, prin urmare, să completeze un certificat, să recunoască dreptul la prestații de boală sau, pur și simplu, să comunice date privitoare la persoane care nu sunt acoperite de domeniul de aplicare al convenției.

4.1.2 În acest sens, hotărârea în cauza Gottardo are nu numai meritul de a dezvolta dimensiunea externă a normelor europene, ci și acela de a identifica limitele și deficiențele acesteia, întrucât este nevoie de cooperarea altor state sau a altor organizații regionale supra-naționale.

4.1.3 De aceea, CESE solicită lansarea unui proces de reflecție cu privire la necesitatea de a promova o perspectivă europeană comună în domeniul SS internaționale, prin intermediul unor acorduri ale Uniunii sau al unor politici de cooperare reciprocă cu alți actori mondiali.

<sup>(6)</sup> Convenția multilaterală ibero-americană privind securitatea socială, din 10 noiembrie 2007.

4.2 CESE consideră pozitivă adoptarea Regulamentului (UE) nr. 1231/2010<sup>(7)</sup>, prin care dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 883/2004 sunt extinse la resortisanții țărilor terțe. Totuși, consideră că mai există încă lacune și viduri juridice pe care noua abordare prezentată în comunicarea Comisiei urmărește în mod specific să le remedieze. Într-adevăr, regulamentul susmenționat nu se aplică decât în situații transfrontaliere în interiorul UE. Așadar, principiul egalității de tratament prevăzut în regulamentul se aplică, cu caracter general, doar în cazurile în care un lucrător originar dintr-o țară terță și-a desfășurat activitatea profesională în două sau mai multe state membre. Prin urmare, majoritatea migranților din țări terțe care au lucrat într-un singur stat membru al Uniunii nu sunt incluși în domeniul de aplicare personal al Regulamentului (UE) nr. 1231/2010. Aceasta înseamnă că nu beneficiază de garanțiile Uniunii în ce privește egalitatea de tratament și nediscriminarea, depinzând de ceea ce prevede în acest sens legislația națională respectivă. În afară de aceasta, regulamentul menționat nu prevede cumularea perioadelor de asigurare în statul de origine al lucrătorului și nici transferul drepturilor de pensie către acest stat. Nu în ultimul rând, instrumentul UE menționat nu solicită și nici nu impune reciprocitatea pentru cetățenii europeni, care nu vor beneficia de un tratament similar din partea țărilor terțe.

4.3 De asemenea, CESE consideră că s-a făcut un pas foarte important în ce privește dimensiunea externă a Uniunii Europene prin directivele adoptate în materie de migrație<sup>(8)</sup> și prin propunerile Comisiei aflate în curs de dezbatere în Consiliu și în Parlament. Într-adevăr, directivele deja adoptate extind principiul egalității de tratament în domeniul SS, cu unele limitări punctuale, la lucrătorii migranți din țări terțe. De asemenea, prevăd transferul și portabilitatea drepturilor de pensie către state terțe, în aceleași condiții ca cele aplicate resortisanților statului membru în cauză, fără a fi necesar să existe o convenție sau un acord bilateral. Totuși, o serie de aspecte rămân încă nereglementate, cum ar fi reciprocitatea, cumularea perioadelor de asigurare în afara Uniunii sau transferul drepturilor de pensie atunci când legislația unui stat nu prevede acest drept pentru resortisanții proprii. De asemenea, CESE dorește ca, în domeniul protecției sociale, directivele deja adoptate în materie de emigrație să poată servi drept bază generală, adaptându-se la diferitele situații și categorii de persoane protejate, pentru directivele aflate în curs de negociere în prezent.

#### 5. Concepte

5.1 **Coordonarea internațională a SS.** Coordonarea sistemelor de SS are ca obiectiv protecția lucrătorilor care și-au desfășurat activitatea profesională în două sau mai multe

<sup>(7)</sup> Regulamentul (UE) nr. 1231/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de extindere a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și a Regulamentului (CE) nr. 987/2009 la resortisanții țărilor terțe care nu fac obiectul regulamentelor respective exclusiv pe motive de cetățenie (JO L 344, 29.12.2010, p. 1).

<sup>(8)</sup> În special Directiva 2011/98/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind o procedură unică de solicitare a unui permis unic pentru resortisanții țărilor terțe în vederea șederii și ocupării unui loc de muncă pe teritoriul statelor membre și un set comun de drepturi pentru lucrătorii din țările terțe cu ședere legală pe teritoriul unui stat membru (JO L 343, 23.12.2011, p. 1).

state, făcând astfel parte din sisteme de SS diferite. În acest scop, statele încheie între ele convenții care, adeseori, conțin clauze privind egalitatea de tratament, unicitatea legislației aplicabile, menținerea afilierii și a drepturilor de SS din țara de origine în cazul lucrătorilor detașați, transferul drepturilor de pensie și cumularea perioadelor de asigurare în statele semnatare. Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 și succesorul său, Regulamentul (CE) nr. 883/2004, sunt instrumentele Uniunii care stabilesc regulile și normele de aplicare ale acestor principii în spațiul european, servind totodată drept model pentru acordurile cu țările terțe.

**5.2 Perspectiva națională** asupra dimensiunii externe a SS se materializează prin convenții încheiate de un stat membru cu țări terțe, prin care se urmărește protecția în materie de SS a lucrătorilor care și-au desfășurat activitatea profesională în două state. În unele cazuri, în domeniul de aplicare personal nu sunt incluși decât resortisanții statelor semnatare.

**5.3 Perspectiva Uniunii** asupra dimensiunii externe a SS ține seama de interesele UE în ansamblu. Se referă la negocierea de acorduri între UE și unul sau mai multe state terțe sau la alte acțiuni ce vizează protecția în materie de SS. În principiu, se adresează tuturor cetățenilor europeni.

**5.4 Acordurile de asociere și/sau de stabilizare** pot să prevadă aplicarea principiului egalității de tratament și transferul drepturilor de pensie. Se aplică cetățenilor europeni și resortisanților statului semnatar. Aceste acorduri sunt puse în aplicare prin intermediul deciziilor.

**5.5 Acordurile dintre Uniune și țări terțe în materie de SS**, inexistente în prezent, ar putea fi inițiate prin stabilirea legislației aplicabile în vederea evitării dublei contribuții și prin transferul drepturilor de pensie și ar putea fi completate prin cumularea perioadelor de asigurare. Aceste acorduri se diferențiază considerabil de cele anterioare, care sunt mult mai generale și tratează doar tangențial temele legate de SS.

**5.6 Acordurile de asociere, comerciale sau de parteneriat economic** reglementează domeniile economice și comerciale sau chiar și chestiunile politice, de dezvoltare durabilă și de cooperare între Uniunea Europeană și țări sau regiuni terțe. Unele dintre ele includ clauze în materie de SS.

## 6. Exemple

### 6.1 Egalitatea de tratament și transferul drepturilor de pensie:

**6.1.1** Lucrători din state membre ale Uniunii (A și B) care își desfășoară activitatea profesională într-un stat terț (C), care nu prevede în legislația sa în materie de SS afilierea străinilor și nici

transferul drepturilor de pensie. Statul A a încheiat o convenție bilaterală care prevede egalitatea de tratament și menținerea drepturilor dobândite (transferul drepturilor de pensie). Statul B nu a încheiat nicio convenție cu statul C. Situația lucrătorului din statul A este complet diferită de cea a lucrătorului din statul B. Primul are dreptul de a beneficia de SS din partea statului C și, dacă ajunge la pensie, o va putea primi în statul A dacă se va întoarce, în vreme de lucrător din statul B nu va avea dreptul la pensie și, chiar dacă l-ar avea, nu și-ar putea primi pensia în țara sa de origine. Acesta este un exemplu de tratament diferit datorat existenței sau inexistenței unei convenții bilaterale, a cărei încheiere depinde în general de interesul statului C de a o negocia cu unul sau altul dintre statele membre ale UE. În această situație, ar fi mult mai utilă negocierea directă a unui acord în materie de SS între UE și statul C. O altă posibilitate ar fi să se includă în acordurile mai ample (regionale, multilaterale, de parteneriat etc.) un capitol dedicat SS, care să conțină clauze privind egalitatea de tratament și transferul drepturilor de pensie.

**6.1.2** Lucrători din statele membre A și B detașați de întreprinderile lor în statul C pentru o perioadă de doi ani. În legislația statului C se prevede plata contribuțiilor pentru lucrătorii care își desfășoară activitatea profesională pe teritoriul său. În plus, legislațiile statelor A și B prevăd plata contribuțiilor pentru lucrătorii detașați. La rândul său, statul A a încheiat o convenție bilaterală cu statul C prin care se prevede plata contribuțiilor numai în țara de origine. În schimb, întreprinderea din statul B va trebui să plătească o contribuție dublă, atât în propria țară, cât și în statul C. În acest ultim caz, întreprinderea care își detașează lucrătorii va pierde din competitivitate, deoarece va trebui să-și asume un cost social mai ridicat, lucru care ar putea fi evitat dacă convenția în materie de SS ar fi încheiată direct de UE cu statul terț în cauză.

**6.1.3** Lucrători din statele terțe C și D care lucrează în statul membru A, care a încheiat o convenție în materie de SS cu statul C, dar nu și cu statul D. Legislația statului membru al Uniunii nu prevede principiul egalității de tratament și nici transferul drepturilor de pensie. Situația lucrătorilor din statele C și D nu este protejată de niciun instrument legislativ al Uniunii (pot fi lucrători sezonieri, de exemplu). Lucrătorii nu vor beneficia de aceeași protecție (drepturi depline pentru lucrătorii din statul C și absența drepturilor pentru lucrătorii din statul D), ceea ce înseamnă că nu se va aplica în totalitate principiul egalității de tratament. Acest lucru nu s-ar întâmpla dacă UE însăși ar negocia un acord în materie de SS cu statul D sus-menționat.

**6.1.4** Resortisanți ai unui stat terț C care își desfășoară activitatea profesională în statele membre A și B. Statul A prevede în legislația sa transferul drepturilor de pensie sau a încheiat cu statul C o convenție bilaterală privind acest transfer, pe când statul B, nu. Ambii lucrători au dobândit drepturi de pensie în statul Uniunii în care și-au desfășurat activitatea profesională, după care s-au întors în țările lor. Cel care a lucrat în statul A își va putea primi pensia, pe când cel care a lucrat în statul B își va pierde drepturile de pensie. Din nou, acest lucru nu s-ar întâmpla dacă ar exista un acord al Uniunii care să acopere aceste drepturi sau altele în materie de SS.

6.1.5 Resortisanți ai unui stat terț care își desfășoară activitatea profesională în statele membre A și B. Legislația statului A în materie de SS recunoaște principiul egalității de tratament, în vreme ce statul B nu aplică acest principiu. În primul caz, s-ar plăti contribuții pentru resortisantul din afara Uniunii, pe când în al doilea caz, nu. Acest fapt implică un avantaj economic pentru statul B și subminează ideea că UE reprezintă un spațiu de egalitate și de nediscriminare. Un acord al Uniunii ar soluționa și această problemă.

6.2 **Reciprocitatea.** Un resortisant al statului terț B care lucrează într-un stat membru A, unde, în temeiul legislației interne în materie de SS sau al legislației UE, se recunoaște principiul egalității de tratament. Un lucrător din statul membru A își desfășoară activitatea profesională în statul terț B, care nu recunoaște principiul egalității de tratament. Absența oricărei obligații de reciprocitate în ce privește principiul egalității de tratament, atât în legislația națională, cât și în cea a UE, creează o inegalitate flagrantă. Un acord în materie de SS negociat de UE ar soluționa problema, impunând părților obligația de reciprocitate.

6.3 **Consecințele hotărârii în cauza Gottardo.** Un resortisant al statului membru A care a lucrat în statul membru B și în statul terț C. Între statele B și C există o convenție bilaterală în materie de SS care acoperă numai resortisanții statelor semnatare. În schimb, între statele A și C nu există nicio convenție bilaterală. Lucrătorul afirmă că a plătit contribuții timp de 8 ani în statul B și timp de 10 ani în statul C. În statul B sunt necesari 15 ani de contribuții pentru a dobândi drepturi de pensie. Conform hotărârii în cauza Gottardo, statul membru B ar trebui să cumuleze perioadele de asigurare realizate de lucrător în statul C. În acest scop, are nevoie de colaborarea statului C și de notificarea formală din partea acestuia cu privire la perioadele de asigurare. Întrucât statul C nu este obligat să respecte hotărârea în cauza Gottardo, poate refuza acest lucru. Așadar, hotărârea nu poate fi pusă în aplicare fără bunăvoința statului C. Pentru remedierea acestei lacune, este necesar ca UE să colaboreze cu țările terțe pentru a pune în aplicare hotărârea. De asemenea, trebuie să se încredințeze Comisiei un rol de monitorizare și de coordonare, astfel încât convențiile bilaterale negociate sau renegociate să se aplice tuturor cetățenilor Uniunii.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Staffan NILSSON

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerile de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA II) și de instituire a Instrumentului european de vecinătate**

COM(2011) 838 final și COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Raportor general: **dl Ionuț SIBIAN**

La 25 iulie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerile de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA II) și de instituire a Instrumentului european de vecinătate*

COM(2011) 838 final și COM(2011) 839 final.

La 17 septembrie 2012, Biroul Comitetului a însărcinat Secțiunea pentru relații externe cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, în conformitate cu articolul 59 din Regulamentul său de procedură, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl SIBIAN raportor general în cadrul celei de-a 484-a sesiuni plenare din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012) și a adoptat prezentul aviz cu 142 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 3 abțineri.

## **1. Concluzii și recomandări privind proiectul de regulament IPA II**

1.1 CESE salută noua abordare adoptată în proiectul de regulament IPA II, care, în comparație cu instrumentul precedent, permite o mai mare flexibilitate și asigură tratamentul egal al țărilor beneficiare, în sensul că nu face distincție între tipul de asistență disponibilă pentru țările candidate și potențial candidate.

1.2 CESE sprijină noua strategie propusă în proiectul de regulament IPA II, care va permite să se asigure asistență adaptată fiecărei țări beneficiare. Se vor adopta strategii multianuale cuprinzătoare pentru fiecare țară în parte, în funcție de nevoile specifice ale fiecăreia și de calendarele lor de pregătire pentru aderarea la UE.

1.3 CESE consideră că ar putea fi prea târziu să se revizuiască strategiile la jumătatea perioadei și propune ca aceasta să fie termenul limită pentru revizuire. Este importantă concentrarea asupra realizării obiectivelor, flexibilitatea fiind astfel imperativă. CESE recomandă ca înainte de revizuirea la jumătatea perioadei să se efectueze o revizuire anuală în vederea sporirii eficienței asistenței. Rapoartele anuale privind progresele înregistrate, întocmite de Comisia Europeană ar putea constitui o bază solidă pentru revizuirea și adaptarea programării în funcție de nevoile din țările respective.

1.4 CESE salută obiectivul noului proiect de regulament de a simplifica și reduce sarcina administrativă generată de gestionarea asistenței financiare. Cu toate acestea, CESE are

rezerve cu privire la abordarea sectorială legată de alocarea mijloacelor de asistență. Acest mecanism ar trebui utilizat în mod rațional, în funcție de situația specifică din fiecare țară beneficiară, ținându-se seama de faptul că asistența pentru preaderare este menită să contribuie la pregătirea țărilor candidate și potențial candidate pentru viitorul statut de membru. IPA oferă țărilor posibilitatea de a „testa” obligațiile ce le revin ca membri, înainte de a adera, precum și modul de gestionare a fondurilor structurale, de coeziune, de dezvoltare agricolă și rurală. De aceea, abordarea sectorială ar trebui aplicată doar în cazul în care sunt în vigoare norme și proceduri adecvate (de exemplu, în ceea ce privește reglementările în domeniul achizițiilor publice, conflictelor de interese etc.), iar planul de cheltuieli din bugetul public este destul de cuprinzător și nu este stabilit doar pe o perioadă de un an. De obicei, abordarea sectorială are în vedere sectoare precum cel al sănătății, al educației etc., în timp ce asistența IPA se concentrează și asupra acțiunilor anticorupție și de consolidare a capacităților administrației publice, ceea ce este mai puțin probabil să corespundă unei astfel de abordări, deoarece beneficiarul nu este o singură instituție, ci mai multe organisme.

1.5 CESE salută faptul că noul proiect de regulament pune accentul pe coordonarea și cooperarea sporită la nivel strategic cu alți donatori, precum și alte instituții internaționale și financiare.

1.6 De asemenea, CESE salută flexibilitatea pe care o oferă noul instrument, permițând transferul alocațiilor de la un domeniu politic la altul și reportarea fondurilor de la un an al altul <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> În cazul în care noul regulament financiar permite acest lucru.

1.7 CESE subliniază necesitatea de a susține și de a dezvolta responsabilitatea la nivel local în procesul de programare și de punere în aplicare a IPA II. În acest scop, trebuie puse în aplicare mecanisme adecvate, prin care să fie implicate autoritățile naționale, partenerii sociali și societatea civilă și să se consolideze capacitățile acestora. Ar trebui încurajată implicarea lor în toate etapele acordării de asistență: concepere și pregătire, implementare, monitorizare și evaluare. Asistența acordată societății civile ar trebui canalizată prin organizații intermediare de sprijin la nivel local și prin centre de resurse la nivel național.

1.8 Procesul de extindere presupune armonizarea legislației în domeniul social și al ocupării forței de muncă din Balcanii de Vest cu acquis-ul în domeniul social al UE. Prin urmare, IPA II va fi un catalizator pentru promovarea incluziunii sociale, a coeziunii sociale, a muncii decente și a locurilor de muncă de calitate în regiune.

## 2. Proiectul de regulament IPA II: principalele elemente

2.1 Proiectul de regulament privind Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA II) stabilește cadrul legislativ pentru noul instrument financiar (IPA II), în locul celui actual care va expira la 31 decembrie 2013.

2.2 Noul instrument de preaderare se concentrează asupra punerii în aplicare a politicii de extindere, contribuind la promovarea stabilității, securității și prosperității în Europa. Noul instrument sprijină țările candidate<sup>(2)</sup> și potențial candidate<sup>(3)</sup> în pregătirile lor de aderare la UE.

2.3 Având în vedere nivelul scăzut de dezvoltare socio-economică a acestor țări (cu o singură excepție, Islanda) și faptul că ele trebuie să fie pregătite să facă față provocărilor globale și să se adapteze la eforturile UE de a răspunde la acestea, este evident că sunt necesare investiții substanțiale, orientate spre rezultate, pentru a apropia aceste țări de standardele UE. Proiectul de regulament privind IPA II oferă acestor țări asistență tehnică și financiară, întrucât ele singure nu pot face față tuturor eforturilor și nu pot suporta toate costurile necesare pentru îndeplinirea criteriilor de aderare la UE.

2.4 Cadrul financiar prevăzut de proiectul de regulament privind IPA II pentru perioada 2014-2020 va fi de aproximativ 14 miliarde EUR.

2.5 Noul instrument este astfel conceput încât să permită o mai mare flexibilitate și să simplifice și să reducă sarcina administrativă generată de gestionarea asistenței financiare.

2.6 Simplificarea va implica reorganizarea structurii componentelor asistenței IPA în vigoare, înlesnind simplificarea cadrului legislativ, și va asigura accesul nediferențiat la asistență pentru fiecare domeniu de politică, pentru fiecare țară (fie că este țară candidată sau potențial candidată). Din

cele cinci componente ale instrumentului IPA precedent, doar două (*sprijin pentru tranziție și dezvoltare instituțională și cooperare transfrontalieră*) erau disponibile pentru țările potențial candidate, în timp ce celelalte trei (*dezvoltare regională, dezvoltarea resurselor umane și dezvoltare rurală*) erau disponibile doar pentru țările candidate.

## 3. Observații specifice privind proiectul de regulament IPA II

3.1 CESE recomandă cu fermitate ca articolul 2 alineatul (1) litera (a) punctul (ii) să includă, pe lângă promovarea și protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea în mai mare măsură a drepturilor minorităților, promovarea egalității între femei și bărbați, nediscriminarea și libertatea presei și promovarea relațiilor de bună vecinătate, și promovarea drepturilor sociale și protecția grupurilor vulnerabile, pentru a sublinia importanța pe care trebuie să le-o acorde țările beneficiare acestor drepturi și să asigure astfel echilibrul necesar între incluziunea socială și dezvoltarea democrației și a societății civile.

3.2 În consecință, indicatorii menționați la articolul 2 alineatul (2) ar trebui adaptați, astfel încât să țină cont de aceste modificări. Prin urmare, un indicator ar trebui să aibă în vedere nivelul de dezvoltare a societății civile și capacitatea partenerilor sociali și a altor organizații ale societății civile. Un alt indicator care ar trebui inclus în proiectul de regulament este respectul față de drepturile persoanelor care fac parte din grupuri vulnerabile.

3.3 Asistența IPA ar trebui să contribuie la combaterea excluziunii sociale și a agravării disparităților în cadrul societății și ar trebui să sprijine accesul la fonduri al grupurilor excluse din punct de vedere social și al regiunilor. Prin urmare, CESE consideră că, pe lângă indicatorul de la articolul 2 alineatul (2), primul paragraf, a doua liniuță, ar trebui inclus și un indicator referitor la justiția socială a strategiilor de dezvoltare socială și economică.

3.4 CESE consideră că toți indicatorii ar trebui să fie orientați spre rezultate și să fie atât calitativi, cât și cantitativi.

3.5 De asemenea, CESE este de părere că ameliorarea dialogului social și susținerea dezvoltării capacității partenerilor sociali sunt obiective-cheie cărora ar trebui să li se acorde mai multă atenție în proiectul de regulament. În acest context, simpla menționare a dezvoltării societății civile și a dialogului social nu este considerată suficient de puternică și imperativă.

3.6 În majoritatea țărilor beneficiare, partenerii sociali au capacități reduse sau trebuie să facă față unor provocări majore pentru a-și îndeplini rolul, în special în contextul unei crize economice atât de dure. Trebuie sprijinite și asociațiile profesionale. Astfel, CESE ar recomanda insistent investiții mai strategice pentru sprijinirea dezvoltării acestora.

<sup>(2)</sup> Croația, fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Islanda, Muntenegru, Serbia și Turcia

<sup>(3)</sup> Albania, Bosnia și Herțegovina, și Kosovo



3.7 CESE ia notă de importanța care se acordă în proiectul de regulament chestiunii coordonării donatorilor pentru sporirea eficacității și eficienței acordării de asistență și prevenirea dublei finanțări. Cu toate acestea, CESE dorește să fie adoptate măsuri mai specifice prin care să se asigure eficiența coordonării donatorilor atât la nivel național, cât și la nivelul UE.

#### 4. Concluzii și recomandări privind proiectul de regulament de instituire a Instrumentului european de vecinătate (IEV)

4.1 CESE salută acest proiect de regulament și mai ales abordarea „mai mult pentru mai mult” (*more for more*) prin care țările care beneficiază de instrument<sup>(4)</sup> sunt încurajate să demonstreze că fac progrese către democrație și respectarea drepturilor omului și a dreptului internațional.

4.2 CESE salută propunerea ca egalitatea de gen și antidiscriminarea să fie obiective transversale în toate acțiunile desfășurate în cadrul regulamentului propus.

4.3 CESE recomandă Comisiei să includă în proiectul de regulament Facilitatea pentru societatea civilă pentru țările care intră în sfera politicii europene de vecinătate și Fondul european pentru democrație.

4.4 CESE crede că obiectivul de a crea parteneriate cu societățile, reflectat în acest instrument, ar trebui transpus prin implicarea organizațiilor societății civile, incluzând partenerii sociali și autoritățile locale și regionale în toate fazele ciclului de asistență. „Primăvara arabă” a dovedit cât de importantă este sprijinirea mișcărilor civice din vecinătatea UE.

4.5 IEV ar trebui să devină un instrument flexibil de consolidare a capacității organizațiilor societății civile pentru ca acestea să poată analiza politicile publice; de asemenea, ar trebui să joace un rol important în procesele de democratizare.

4.6 CESE recomandă să se instituie platforme de dialog între societatea civilă și guvern în țările din vecinătatea UE și este pregătit să sprijine Comisia Europeană și Serviciul European de Acțiune Externă în vederea atingerii acestui obiectiv.

4.7 CESE recomandă ca delegații UE să identifice întregul ansamblu de organizații ale societății civile din regiune, ceea ce ar contribui la consolidarea relațiilor instituțiilor UE cu o societate civilă emergentă.

4.8 CESE recomandă ca Regulamentul IEV să se concentreze mai mult pe consolidarea capacității instituțiilor din țările partenere, care sunt responsabile cu acordarea asistenței, pentru a asigura un nivel ridicat de absorbție și de transparență în utilizarea fondurilor.

4.9 CESE consideră că IEV ar trebui să stimuleze cooperarea în domeniul învățământului superior, în special prin schimburile de tineri și studenți din Uniune și țările vecine. Instrumentul ar trebui să ofere posibilitatea de a crea rețele prin care să se consolideze capacitatea ONG-urilor în domeniul tineretului, în țările vecine ale UE.

4.10 CESE recomandă ca, prin intermediul acestui instrument, Comisia să promoveze și o politică industrială durabilă, responsabilitatea socială a întreprinderilor, o atitudine responsabilă a întreprinderilor cu privire la chestiuni de mediu și strategii de sprijin a IMM-urilor, de abordare a aspectelor legate de piața forței de muncă și de ameliorare a politicilor sociale.

#### 5. Proiectul de regulament IEV: principalele elemente

5.1 Obiectivul politicii europene de vecinătate (PEV) este de a crea un spațiu de prosperitate și bună vecinătate la granițele UE.

5.2 În perioada 2014-2020, obiectivele politicii europene de vecinătate (PEV) vor fi sprijinite, în continuare, printr-un instrument financiar specific al UE, Instrumentul european de vecinătate (IEV), care va înlocui Instrumentul european de vecinătate și parteneriat (IEVP) instituit în 2006.

5.3 IEV va asigura un sprijin sporit partenerilor angajați în construirea unor societăți democratice și în realizarea de reforme, în conformitate cu principiile „mai mult pentru mai mult” și „responsabilitate reciprocă”.

5.4 Proiectul de regulament IEV include dispoziții de simplificare a instrumentului sub mai multe aspecte, ajungând la un echilibru între flexibilitate și concentrarea pe obiectivele politice și domeniile esențiale de cooperare.

5.5 În această privință, proiectul de regulament IEV promovează complementaritatea, coerența și simplificarea domeniilor politice prioritare, în conformitate cu Strategia Europa 2020, punând, totodată, în continuare accentul pe obiectivele principale ale PEV.

5.6 Cadrul financiar de referință prevăzut de proiectul de regulament privind IEV pentru perioada 2014-2020 va fi de aproximativ 18 miliarde EUR.

#### 6. Observații specifice privind proiectul de regulament IEV

6.1 Acțiunea externă a UE din cadrul acestui instrument urmărește să aibă un impact reflectat în schimbări concrete în țările partenere. Pe cât este posibil, impactul ar trebui monitorizat printr-un mecanism adecvat și evaluat pe baza unor indicatori definiți în funcție de specificul fiecărei țări, clari, transparenți și măsurabili; criteriile concrete, măsurabile și

<sup>(4)</sup> Regiunea Euromed și țările vecine din Est

aplicabile, pe baza cărora se poate evalua o țară cu privire la respectarea valorilor democratice pe care UE dorește să le promoveze prin IEV.

6.2 În vederea punerii în aplicare mai eficace a principiului „mai mult pentru mai mult”, o bună parte din întregul buget alocat acestui instrument ar putea fi pusă deoparte sub formă de stimulente prin care să se asigure un sprijin mai intens pentru țările partenere care dau dovadă de progrese în clădirea sau consolidarea unei democrații profunde și durabile. Acest principiu ar trebui pus în aplicare în așa fel încât să se țină seama de grupurile vulnerabile din aceste țări și nu ar trebui să ducă la reducerea asistenței pentru dezvoltare, acordate fiecărei țări, ci, mai degrabă, la redistribuirea asistenței din partea guvernului către societatea civilă.

6.3 Delegațiile UE ar trebui să joace un rol mai important în cooperarea cu alți donatori internaționali. Documentele menționate la articolul 7 alineatele (1) și (2) ar trebui să

includă profiluri detaliate și actualizate ale donatorilor și să descrie măsurile care trebuie adoptate pentru a spori gradul de coordonare a donatorilor, în special între Uniune și statele membre.

6.4 Conform proiectului de regulament, în relațiile sale cu partenerii din întreaga lume, Uniunea Europeană se angajează să promoveze munca decentă și ratificarea și punerea în aplicare eficientă a standardelor de muncă recunoscute la nivel internațional. Ar trebui subliniată și eradicarea muncii copiilor, precum și importanța acordurilor multilaterale în domeniul mediului.

6.5 Proiectul de regulament ar trebui să fie mai explicit în ceea ce privește asumarea mai strictă a răspunderii naționale și introducerea unui mecanism instituționalizat de consultare și monitorizare, alături de organizațiile societății civile, de partenerii din domeniul mediului și de cei sociali, precum și de alți actori nestatali.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Staffan NILSSON

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui instrument de finanțare pentru promovarea democrației și drepturilor omului la scară mondială**

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Raportor general: **dl Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

La 25 iulie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui instrument de finanțare pentru promovarea democrației și drepturilor omului la scară mondială*

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD).

La 17 septembrie 2012, Biroul Comitetului a însărcinat Secțiunea pentru relații externe să pregătească lucrările Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, în conformitate cu articolul 59 din Regulamentul său de procedură, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Iuliano raportor general în cadrul celei de-a 484-a sesiuni plenare din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 15 noiembrie) și a adoptat prezentul aviz cu 152 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 3 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE apreciază gama diversă de drepturi acoperite de amendamentele PE, cu un accent special pe chestiunile de gen, pe drepturile migranților, pe nevoia de a asigura incluziunea persoanelor cu handicap și pe drepturile minorităților.

1.2 CESE sprijină trimiterea la abordarea holistă pe care ar trebui să o adopte Uniunea atunci când are de-a face cu drepturile omului și libertățile fundamentale, inclusiv caracterul lor indivizibil<sup>(1)</sup>. Pe această bază, CESE solicită să se acorde mai multă importanță drepturilor economice, sociale și culturale; protecția standardelor de muncă, așa cum sunt înscrise în convențiile OIM, constituie astăzi mai mult ca niciodată un element central al dezvoltării democratice.

1.3 CESE sprijină includerea dreptului la muncă și a dreptului de a beneficia de condiții de muncă juste și favorabile, inclusiv de a înființa și de a se înscrie în sindicate în legătură cu promovarea standardelor fundamentale de muncă și a responsabilității sociale a întreprinderilor<sup>(2)</sup>. Cu privire la ultimul punct, ar trebui să se facă trimitere explicită la Principiile directe ale ONU privind afacerile și drepturile omului<sup>(3)</sup>. CESE sprijină de asemenea promovarea dreptului la liberă inițiativă.

1.4 Pe această bază, ar trebui menționate explicit libertatea de asociere și negocierea colectivă, ca și sprijinul pentru

partenerii sociali și dialogul social în vederea promovării aplicării standardelor de muncă internaționale.

1.5 CESE salută faptul că se acordă mai multă importanță apariției unei societăți civile independente, ceea ce va contribui la democratizare și la procese de bună guvernare, inclusiv responsabilitate națională<sup>(4)</sup>. Prin urmare, regulamentul în discuție ar trebui să acorde prioritate rolului organizațiilor societății civile (OSC) și să sprijine acest rol (la nivel național, regional și internațional), inclusiv implicarea lor directă în dialogul politic în cursul procesului de programare<sup>(5)</sup>.

1.6 CESE consideră necesar să se consolideze capacitatea delegațiilor UE în țările partenere, întrucât aceste delegații necesită din ce în ce mai multă expertiză relevantă în domeniile drepturilor omului și sprijinului pentru democrație, precum și o bună cunoaștere a dezvoltării societății civile<sup>(6)</sup>. Mai mult, rolul delegațiilor va fi crucial în asigurarea coerenței cu alte instrumente de relații externe ale UE, cum ar fi ICD sau FED în ceea ce privește sprijinul la nivel național pentru societatea civilă.

1.7 CESE sprijină solicitarea privind adoptarea unor proceduri mai flexibile, care ar trebui să fie suficient de accesibile beneficiarilor și ar trebui să ducă la o reducere a sarcinilor administrative (în special în situații de urgență)<sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> A se vedea poziția de negociere a Parlamentului European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui instrument de finanțare pentru promovarea democrației și drepturilor omului la scară mondială, Comisia pentru relații externe, raportor: Alexander Graf Lambsdorff, punctul 6.

<sup>(2)</sup> A se vedea poziția de negociere a PE articolul 2, 1b) (ix).

<sup>(3)</sup> <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

<sup>(4)</sup> A se vedea poziția de negociere a PE punctul 9.

<sup>(5)</sup> A se vedea poziția de negociere a PE punctul 11 litera (a).

<sup>(6)</sup> A se vedea poziția de negociere a PE punctul 15 litera (a).

<sup>(7)</sup> A se vedea poziția de negociere a PE punctul 16 litera (d).

1.8 În fine, CESE reafirmă nevoia de a fi implicat și în procesul de programare a instrumentului, în special în programarea strategică anuală și multianuală și în revizuirea intermediară și evaluările acestuia.

## 2. Context

2.1 În urma unei sesizări a Consiliului, Comitetul Economic și Social European (CESE) a elaborat prezentul aviz privind propunerea Comisiei Europene de *regulament de instituire a unui instrument de finanțare pentru promovarea democrației și drepturilor omului la scară mondială* <sup>(8)</sup>.

2.2 Această propunere este în curs de examinare de către Parlamentul European <sup>(9)</sup> în cadrul procedurii de codecizie, la prima lectură.

2.3 În acest context, PE a propus deja diferite amendamente care vor face obiectul negocierilor între PE și Consiliu. Adoptarea finală a regulamentului propus este prevăzută pentru 2013, acesta urmând să intre în vigoare începând cu 2014.

2.4 Acest regulament are drept scop să înlocuiască temeiul juridic actual al Instrumentului european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO) <sup>(10)</sup> - instrumentul financiar specific al UE pentru sprijinirea activităților de protecție a drepturilor omului și democrație în țările terțe.

2.5 CESE a efectuat recent lucrări pe această temă, adoptând un aviz din proprie inițiativă privind IEDDO în 2009 <sup>(11)</sup>, care trece în revistă instrumentul și furnizează recomandări specifice.

2.6 În prezentul aviz, CESE intenționează să dezvolte recomandările respective, formulând propuneri suplimentare cu privire la regulamentul propus și ținând seama de amendamentele depuse recent de PE.

## 3. Observații suplimentare

3.1 Ca și în avizul său precedent <sup>(12)</sup>, în prezentul raport, CESE reafirmă necesitatea acordării unei importanțe sporite drepturilor economice, sociale și culturale în cadrul politicilor Uniunii Europene în general și prin utilizarea instrumentelor tematice disponibile, cum ar fi acest nou instrument pentru promovarea democrației și drepturilor omului. Drepturile economice, sociale și culturale pot fi adesea un punct de plecare pentru sprijinul ulterior acordat drepturilor civile și

politice. Așa cum a subliniat Comisia Europeană <sup>(13)</sup>, globalizarea și evenimentele recente cum ar fi Primăvara arabă au arătat că inegalitățile, discriminarea și exploatarea sunt noile provocări la adresa promovării depline a drepturilor omului. Protecția drepturilor lucrătorilor și a tuturor drepturilor conexe înscrise în convențiile OIM constituie așadar astăzi mai mult ca niciodată un element central în acest sens. Pe această bază, libertatea de asociere și negocierea colectivă ar trebui menționate explicit în acest regulament, ca și sprijinul pentru partenerii sociali și dialogul social <sup>(14)</sup>, în vederea promovării aplicării standardelor de muncă internaționale <sup>(15)</sup>. Totodată, CESE subliniază importanța promovării dreptului la liberă inițiativă, ca un principiu central al drepturilor economice și sociale.

3.2 CESE pune mare preț pe importanța acestui instrument tematic, care, în virtutea independenței sale, este crucial pentru păstrarea autonomiei și dreptului de inițiativă al OSC, atunci când abordează violări ale drepturilor omului, și pentru promovarea și conservarea democrației reale. Așa cum Comisia Europeană a afirmat pe bună dreptate în Comunicarea sa recentă pe tema „Rădăcinile democrației și ale dezvoltării durabile: angajamentul Europei față de societatea civilă în ceea ce privește relațiile externe” <sup>(16)</sup>, „O societate civilă care dispune de mijloace de acțiune este o componentă esențială a oricărui sistem democratic și constituie un capital în sine. Aceasta reprezintă și favorizează pluralismul și poate contribui la eficientizarea politicilor, la dezvoltarea echitabilă și durabilă și la creșterea favorabilă incluziunii, fiind un actor important în promovarea păcii și în soluționarea conflictelor. Exprimând preocupările cetățenilor, organizațiile societății civile își desfășoară activitatea în sfera publică, luând inițiative menite să aprofundeze democrația participativă.” Prin urmare, CESE solicită ca acest regulament să acorde prioritate sprijinirii OSC, inclusiv implicării acestora în mecanismele de dialog politic la nivel național, regional și global, în cursul procesului de programare a acestui instrument.

3.3 CESE subliniază necesitatea trecerii la un cadru mai coerent pentru programele de sprijinire a OSC în contextul diferitelor instrumente financiare ale UE pentru acțiuni externe, cum ar fi instrumentul examinat în prezentul aviz, ICD (programe geografice și tematice) și FED. Prin urmare, solicităm consolidarea mecanismelor interne de coordonare în

<sup>(8)</sup> COM(2011) 844.

<sup>(9)</sup> A se vedea poziția de negociere a PE.

<sup>(10)</sup> Regulamentul (CE) nr. 1889/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 de instituire a unui instrument de finanțare pentru promovarea democrației și drepturilor omului la scară mondială, JO L 386/1, 29.12.2006.

<sup>(11)</sup> A se vedea Avizul CESE privind Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO), JO C 182, 4.8.2009, p. 13.

<sup>(12)</sup> A se vedea Avizul CESE JO C 182, 4.8.2009, p. 13.

<sup>(13)</sup> Drepturile omului și democrația în centrul acțiunilor externe ale Uniunii Europene – către o abordare mai eficientă, Comunicare comună către Parlamentul European și Consiliu, COM(2011) 886.

<sup>(14)</sup> Așa cum a subliniat deja CESE, „dialogul social ar trebui să fie indicat în mod expres, ca instrument pe deplin recunoscut al participării, al reprezentării, precum și al reconcilierii grupurilor de interese, care, în situația dată, sunt chiar partenerii sociali (angajatori și lucrători). Dialogul social reprezintă modul în care se pot împăca interesele părților, acestea din urmă putând ajunge astfel ele însele la un acord. Principiul reprezentării egale, ca și afirmarea principiilor fundamentale ale democrației țin de natura însăși a acestui proces. Dialogul social constituie așadar o dovadă concretă a exercitării dreptului la libertatea cuvântului și la libera asociere care, conform regulamentului IEDDO, «sunt premisele pluralismului politic și ale procesului democratic». A se vedea Avizul CESE 53/2009, punctul 5.2, p. 9.

<sup>(15)</sup> În această privință, am dori să subliniem faptul că dialogul social a fost deja integrat în Documentul de strategie privind IEDDO 2011-2013 și „dreptul la întrunire și asociere pașnică, inclusiv dreptul de a înființa și a de a se înscrie într-un sindicat și dreptul la negociere colectivă” a fost inclus în Planul de acțiune anual pentru IEDDO 2011.

<sup>(16)</sup> COM(2012) 492 final.

fazele de programare între organismele interesate, precum SEAE, DEVCO și statele membre însele. Acest lucru este valabil în special la nivel național, unde delegațiile UE trebuie să joace un rol crucial în asigurarea coerenței și complementarității între diferitele programe de sprijinire a OSC. Prin urmare, CESE salută inițiativa de elaborare a unor *foi de parcurs ale UE pentru angajamentul față de OSC* <sup>(17)</sup> la nivel național, care ar trebui să impulsioneze și să garanteze dialogul structurat și cooperarea strategică, sporind coerența și impactul acțiunilor UE.

3.4 Pe această bază, este esențial să se pună la dispoziție capacități adecvate la nivelul delegațiilor pentru a permite interacțiunea deplină cu OSC, pentru a înțelege diversitatea actorilor și rolurile specifice ale acestor organizații și pentru a asigura astfel un angajament mai strategic. Comunicarea Comisiei însăși afirmă că „se recomandă efectuarea de analize periodice și participative, care să acopere gama variată de actori și să includă rețelele și platformele naționale/sectoriale” <sup>(18)</sup>. CESE sprijină pe deplin această abordare și reafirmă necesitatea sprijinirii unor mecanisme de dialog incluzive și transparente cu OSC independente și reprezentative la nivel național.

3.5 În fine, CESE reafirmă posibilitatea de a fi implicat, de asemenea, în etapa de programare a instrumentului, în special în programarea strategică anuală și multianuală și în revizuirea intermediară și evaluările instrumentului. În acest mod, poate transmite mai departe rezultatele activității pe care o desfășoară alături de partenerii săi din societatea civilă a țărilor terțe cu care

are relații privilegiate (Masa rotundă UE-India, zona euromediterraneană, țările ACP, America Latină etc.). De asemenea, solicită să fie consultat și cu ocazia revizuirii intermediare și a evaluărilor instrumentului.

3.6 CESE își propune să joace un rol activ în acest proces, bizuindu-se pe experiența proprie și pe „rețelele” sale consultative (partenerii economici și sociali din întreaga lume și consiliile economice și sociale, acolo unde sunt active și reprezentative).

3.7 De asemenea, CESE poate juca un rol important pentru societatea civilă în cadrul monitorizării post-electorale, pentru consolidarea sistemelor democratice.

3.8 CESE a înființat acum trei ani un comitet de monitorizare a IEDDO, menit, pe de o parte, să răspundă solicitărilor urgente de consultare, în cadrul noilor proceduri introduse pentru instrumentele financiare și, pe de altă parte, să asigure monitorizarea planificării și punerii în aplicare a IEDDO. Comitetul de monitorizare a fost, de asemenea, însărcinat să analizeze celelalte instrumente ale UE aplicabile în țări terțe și a fost implicat într-o cooperare reală cu Comisia și Parlamentul. Comitetul actual ar putea evolua în direcția unui subcomitet mai structurat al CESE, capabil să colaboreze cu diferitele programe de sprijin disponibile pentru OSC în țări terțe în baza a diverse instrumente financiare ale UE.

Bruxelles, 15 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

<sup>(17)</sup> Rădăcinile democrației și ale dezvoltării durabile: angajamentul Europei față de societatea civilă în ceea ce privește relațiile externe, COM(2012) 492 final, p. 9.

<sup>(18)</sup> COM(2012) 492 final, p. 9.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea modificată de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui program de acțiune pentru impozitare în Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020 (Fiscalis 2020) și de abrogare a Deciziei nr. 1482/2007/CE**

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD)  
(2013/C 11/18)

La 11 septembrie și respectiv la 18 octombrie 2012, în conformitate cu articolele 114 și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui program de acțiune pentru impozitare în Uniunea Europeană în perioada 2014-2020 (Fiscalis 2020) și de abrogare a Deciziei nr. 1482/2007/CE*

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD).

Întrucât s-a pronunțat deja cu privire la conținutul propunerii respective în avizul său adoptat la 22 februarie 2012 <sup>(1)</sup>, în cea de-a 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul a hotărât, cu 147 voturi pentru, 1 vot împotriva și 12 abțineri, să nu elaboreze un nou aviz în materie, ci să facă trimitere la poziția pe care a susținut-o în documentul menționat anterior.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> Avizul CESE privind Programul 2014-2020 (FISCUS), JO C 143, 22.5.2012, p. 48.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 812/2004 al Consiliului de stabilire a unor măsuri privind capturile accidentale de cetacee în activitățile de pescuit și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 88/98**

COM(2012) 447 final – 2012/0216 (COD)

(2013/C 11/19)

La 8 august 2012 și la 10 septembrie 2012, în conformitate cu articolul 43 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 812/2004 al Consiliului de stabilire a unor măsuri privind capturile accidentale de cetacee în activitățile de pescuit și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 88/98*

COM(2012) 447 final – 2012/0216 (COD).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este satisfăcător, în cea de-a 484-a sesiune plenară, din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 140 de voturi pentru și 10 abțineri.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului și al Consiliului privind protecția speciilor faunei și florei sălbatice prin controlul comerțului cu acestea (reformare)**

COM(2012) 403 final – 2012/0196 (COD)

(2013/C 11/20)

La 11 septembrie 2012, în conformitate cu articolul 192 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Parlamentul European și, respectiv, Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția speciilor faunei și florei sălbatice prin controlul comerțului cu acestea (reformare)*

COM(2012) 403 final – 2012/196 (COD).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este satisfăcător, în cea de-a 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 151 de voturi pentru și 5 abțineri.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 850/98 al Consiliului pentru conservarea resurselor de pescuit prin măsuri tehnice de protecție a puietului de organisme marine**

COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD)

(2013/C 11/21)

La 11 septembrie 2012 și la 17 septembrie 2012, în conformitate cu articolul 43 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*„Propunerea de regulament al Parlamentului și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 850/98 al Consiliului pentru conservarea resurselor de pescuit prin măsuri tehnice de protecție a puietului de organisme marine”*

COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este satisfăcător, în cea de-a 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 143 voturi pentru, 3 voturi împotriva și 7 abțineri.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1100/2007 al Consiliului de instituire a unor măsuri pentru regenerarea rezervelor de anghilă europeană**

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD)

(2013/C 11/22)

La 11 septembrie 2012 și la 03 septembrie 2012, în conformitate cu articolul 43 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și respectiv Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1100/2007 al Consiliului de instituire a unor măsuri pentru regenerarea rezervelor de anghilă europeană*

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este satisfăcător, în cea de-a 484-a sesiune plenară, din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 150 voturi pentru, 1 vot împotriva și 6 abțineri.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON



**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87/CE prin clarificarea dispozițiilor privind calendarul licitațiilor de cote de emisie de gaze cu efect de seră**

COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD)

(2013/C 11/23)

La 11 septembrie 2012, în conformitate cu articolul 192 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Parlamentul European și, respectiv, Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87/CE prin clarificarea dispozițiilor privind calendarul licitațiilor de cote de emisie de gaze cu efect de seră*

COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este satisfăcător, în cea de-a 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 61 de voturi pentru, 9 voturi împotriva și 4 abțineri.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind anumite măsuri tehnice și de control în Skagerrak și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 850/98 și a Regulamentului (CE) nr. 1342/2008**

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD)

(2013/C 11/24)

La 11 septembrie 2012 și la 12 septembrie 2012, în conformitate cu articolul 43 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind anumite măsuri tehnice și de control în Skagerrak și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 850/98 și a Regulamentului (CE) nr. 1342/2008*

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este satisfăcător, în cea de-a 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 157 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 9 abțineri.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2001/110/CE a Consiliului privind mierea**

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/25)

La 22 octombrie 2012 și la 4 octombrie 2012, în conformitate cu articolul 43 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și respectiv Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2001/110/CE a Consiliului privind mierea*

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este satisfăcător, în cea de-a 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 150 voturi pentru, niciun vot împotrivă și 8 abțineri.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind amendamentul la propunerea Comisiei COM(2011) 628 final/2 de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune**

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/26)

La 5 octombrie 2012 și la 10 octombrie 2012, în conformitate cu articolul 43 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și respectiv Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Amendament la propunerea Comisiei COM(2011) 628 final/2 de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune*

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este satisfăcător, în cea de-a 484-a sesiune plenară din 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 149 de voturi pentru, 3 voturi împotrivă și 9 abțineri.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Staffan NILSSON

---







<u>Număr de referință</u>	Cuprins ( <i>continuare</i> )	Pagina
2013/C 11/13	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind documentele cu informații cheie referitoare la produsele de investiții COM(2012) 352 <i>final</i> – 2012/0169 (COD) .....	59
2013/C 11/14	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Către o redresare generatoare de locuri de muncă” COM(2012) 173 <i>final</i> .....	65
2013/C 11/15	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Dimensiunea externă a coordonării securității sociale în UE” COM(2012) 153 <i>final</i> .....	71
2013/C 11/16	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerile de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA II) și de instituire a Instrumentului european de vecinătate COM(2011) 838 <i>final</i> și COM(2011) 839 <i>final</i> .....	77
2013/C 11/17	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui instrument de finanțare pentru promovarea democrației și drepturilor omului la scară mondială COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD) .....	81
2013/C 11/18	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea modificată de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui program de acțiune pentru impozitare în Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020 (Fiscalis 2020) și de abrogare a Deciziei nr. 1482/2007/CE COM(2012) 465 <i>final</i> – 2011/0341/b (COD) .....	84
2013/C 11/19	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 812/2004 al Consiliului de stabilire a unor măsuri privind capturile accidentale de cetacee în activitățile de pescuit și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 88/98 COM(2012) 447 <i>final</i> – 2012/0216 (COD) .....	85
2013/C 11/20	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului și al Consiliului privind protecția speciilor faunei și florei sălbatice prin controlul comerțului cu acestea (reformare) COM(2012) 403 <i>final</i> – 2012/0196 (COD) .....	85
2013/C 11/21	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 850/98 al Consiliului pentru conservarea resurselor de pescuit prin măsuri tehnice de protecție a puietului de organisme marine COM(2012) 432 <i>final</i> – 2012/0208 (COD) .....	86
2013/C 11/22	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1100/2007 al Consiliului de instituire a unor măsuri pentru regenerarea rezervelor de anghilă europeană COM(2012) 413 <i>final</i> – 2012/0201 (COD) .....	86
2013/C 11/23	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87/CE prin clarificarea dispozițiilor privind calendarul licitațiilor de cote de emisie de gaze cu efect de seră COM(2012) 416 <i>final</i> – 2012/0202 (COD) .....	87



<u>Număr de referință</u>	Cuprins ( <i>continuare</i> )	Pagina
2013/C 11/24	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind anumite măsuri tehnice și de control în Skagerrak și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 850/98 și a Regulamentului (CE) nr. 1342/2008 COM(2012) 471 <i>final</i> – 2012/0232 (COD) .....	87
2013/C 11/25	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2001/110/CE a Consiliului privind mierea COM(2012) 530 <i>final</i> – 2012/0260 (COD) .....	88
2013/C 11/26	Avizul Comitetului Economic și Social European privind amendamentul la propunerea Comisiei COM(2011) 628 <i>final</i> /2 de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune COM(2012) 551 <i>final</i> – 2012/0260 (COD) ..	88



**Prețul abonamentelor în 2013**  
**(fără TVA, inclusiv cheltuieli de transport pentru expediere simplă)**

Jurnalul Oficial al UE, seriile L + C, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	1 300 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seriile L + C, versiunea tipărită + DVD, ediție anuală	22 de limbi oficiale ale UE	1 420 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seria L, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	910 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seriile L + C, DVD, ediție lunară (cumulat)	22 de limbi oficiale ale UE	100 EUR pe an
Supliment la Jurnalul Oficial (seria S – Anunțuri de achiziții publice), DVD, ediție săptămânală	Multilingv: 23 de limbi oficiale ale UE	200 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seria C – Anunțuri de concurs	Limbă (limbi) în funcție de concurs	50 EUR pe an

Abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, care apare în limbile oficiale ale Uniunii Europene, este disponibil în 22 de versiuni lingvistice. Jurnalul Oficial cuprinde seriile L (Legislație) și C (Comunicări și informări).

Pentru fiecare versiune lingvistică se încheie un abonament separat.

În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 920/2005 al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial L 156 din 18 iunie 2005, care prevede că, temporar, instituțiile Uniunii Europene nu au obligația de a redacta toate actele în irlandeză și nici de a le publica în această limbă, Jurnalele Oficiale publicate în limba irlandeză se comercializează separat.

Abonamentul la Suplimentul Jurnalului Oficial (seria S – Anunțuri de achiziții publice) cuprinde toate cele 23 de versiuni lingvistice oficiale într-un singur DVD multilingv.

La cerere, abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* conferă dreptul de a primi diverse anexe ale Jurnalului Oficial. Abonaților li se semnalează apariția anexelor printr-un aviz către cititori inclus în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

**Distribuire și abonamente**

Abonamente la diverse periodice destinate vânzării, precum abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, pot fi contractate prin agențiile noastre de vânzări.

Lista agențiilor de vânzări este disponibilă la adresa:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_ro.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferă acces direct și gratuit la dreptul Uniunii Europene. Acest site permite consultarea *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene*, inclusiv a tratatelor, a legislației, a jurisprudenței și a actelor pregătitoare ale legislației.**

**Pentru mai multe informații despre Uniunea Europeană, consultați: <http://europa.eu>**

