



Cuprins

I Rezoluții, recomandări și avize

AVIZE

Comitetul Economic și Social European

A 507-a sesiune plenară a CESE, din 22 și 23 aprilie 2015

2015/C 291/01	Avizul Comitetului Economic și Social European privind implicațiile politicii privind clima și energia asupra sectoarelor agricol și forestier (aviz exploratoriu)	1
2015/C 291/02	Avizul Comitetului Economic și Social European privind dezvoltarea sistemului de governanță propus în contextul cadrului de politici privind clima și energia pentru 2030 (aviz exploratoriu la solicitarea Comisiei Europene).	8
2015/C 291/03	Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Foaia de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – progrese și provocări” (aviz exploratoriu, la solicitarea Parlamentului European)	14
2015/C 291/04	Avizul Comitetului Economic și Social European privind rolul societății civile în relațiile UE-Albania (aviz exploratoriu)	21
2015/C 291/05	Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Autoreglementare și coreglementare în cadrul legislativ al Uniunii Europene” (aviz din proprie inițiativă)	29
2015/C 291/06	Avizul Comitetului Economic și Social European privind o politică industrială pentru sectorul european al sticlei	40
2015/C 291/07	Avizul Comitetului Economic și Social European privind promovarea pieței unice europene care combină ingineria biomedicală cu sectorul medical și al serviciilor de îngrijire	45

III *Acte pregătitoare*

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 507-a sesiune plenară a CESE, din 22 și 23 aprilie 2015

2015/C 291/08	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor — Dimensiunea urbană a politicilor UE: Principalele caracteristici ale unei agende urbane a UE [COM(2014) 490 final]	54
2015/C 291/09	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a ratei de ajustare prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 pentru plățile directe în ceea ce privește anul calendaristic 2015 [COM(2015) 141 final – 2015/0070 COD].	60

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 507-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 22 ȘI 23 APRILIE 2015

Avizul Comitetului Economic și Social European privind implicațiile politicii privind clima și energia asupra sectoarelor agricol și forestier

(aviz exploratoriu)

(2015/C 291/01)

Raportor: Mindaugas MACIULEVIČIUS

La 26 septembrie 2014, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, viitoarea Președinție letonă a Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Implicațiile politicii privind clima și energia asupra sectoarelor agricol și forestier

(aviz exploratoriu).

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 9 aprilie.

În cea de-a 507-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie (ședința din 22 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 147 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE subliniază că schimbările climatice reprezintă o provocare globală. Atunci când decid cu privire la contribuția UE la acordul global privind clima, UE și statele membre ar trebui să ia în considerare diferența de politici la nivel mondial, precum și impactul schimbărilor climatice și capacitatea de atenuare a acestora. Politicile UE trebuie să abordeze provocarea de a menține securitatea alimentară în pofida creșterii cererii, menținând totodată competitivitatea sectoarelor agricol și forestier din UE și consolidând atractivitatea producătorilor locali europeni, fără să impună sarcini inutile pentru fermieri și proprietarii de păduri. UE ar trebui să fie un exemplu în domeniul activităților agricole durabile din punct de vedere economic, social și ecologic. Cadrul de politici al UE trebuie să fie coerent și consecvent.

1.2 Trebuie luat în calcul contextul global, pentru a se evita delocalizarea capacităților de producție energointensive și cu emisii ridicate către alte părți ale lumii, ceea ce poate duce chiar la o creștere a emisiilor totale, reducând, în același timp, competitivitatea sectoarelor agricol și forestier din Europa.

1.3 Decizia de a integra exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultura (LULUCF) în cadrul de politici post-2020 implică un grad ridicat de nesiguranță pentru sectorul agricol și, în unele cazuri, pentru cel forestier. Este încă neclar dacă aceasta va conduce sau nu la efectul de absorbant de gaze sau dacă integrarea va conduce la emisii suplimentare în mai multe regiuni. Se impune ca orice decizie să se bazeze pe date științifice și să fie luată după o evaluare atentă a impactului diferitelor opțiuni la nivel de stat membru.

1.4 Atunci când se iau decizii cu privire la obiectivele de reducere a emisiilor de GES după anul 2020 ale statelor membre în sectoarele agricol și forestier, CESE solicită flexibilitate în special în acele state membre care au în prezent amprente de carbon semnificativ mai mici în agricultură sau în silvicultură.

1.5 Dat fiind impactul economic și social foarte pozitiv care se așteaptă, CESE încurajează o strategie activă, având în vedere potențialul de creștere durabilă și viabilă din punct de vedere economic al biomasei pentru producția de bioenergie, al bioeconomiei în general, precum și al agriculturii intensive durabile, care garantează venituri suplimentare ridicate și stabile pentru fermieri, proprietari de păduri și comunități rurale și care favorizează investițiile în infrastructură și în necesitățile sociale din zonele rurale.

1.6 Pădurile și produsele din lemn pot stoca mai mult CO₂. O gestionare activă a pădurilor și intensificarea utilizării produselor din lemn pot crește gradul de absorbție și de stocare a CO₂. Este de așteptat să existe efecte de substituție suplimentare atunci când produsele din lemn pot înlocui produsele sau materialele convenționale.

1.7 Sectoarele agricol și forestier sunt structuri biologice complexe, încă neînțelese pe deplin, în care nu ar trebui să fie propuse și puse în aplicare schimbări importante ca soluții temporare, pentru atingerea unor obiective pe termen scurt. Din punctul de vedere al sistemelor biologice, termenele din 2020 și 2030 pentru obiectivele propuse sunt prea scurte. Nu ar trebui propuse soluții globale în ceea ce privește sistemele biologice pentru întreaga regiune a UE, date fiind circumstanțele locale foarte diverse și, uneori, neașteptate.

1.8 Cercetarea, inovarea și dezvoltarea sunt principalele forțe motrice ale tranziției către o agricultură și o silvicultură durabile, inclusiv ale bioenergiei și bioeconomiei, în conformitate cu obiectivele politicii privind schimbările climatice. CESE solicită instituțiilor UE și statelor membre să mărească finanțarea pentru lucrările care se desfășoară în acest domeniu și solicită un efort comun, prin care constatările să fie difuzate între comunitățile de cercetare. Factorul-cheie al succesului în aplicarea inovării este de a o promova în mod activ, prin intermediul organismelor consultative și de învățământ, în rândul utilizatorilor finali din sectoarele agricol și forestier.

1.9 Politicile UE, în corelație cu programe de cercetare și de inovare specifice combinate cu stimulente financiare acordate fermierilor și proprietarilor de păduri, ar trebui:

- să promoveze o tranziție progresivă către modele de agricultură fără combustibili fosili;
- să se concentreze asupra creșterii eficienței tuturor sistemelor de producție;
- să sprijine o utilizare mai eficientă a resurselor, inclusiv a terenurilor, a apei și a substanțelor nutritive.

1.10 CESE subliniază faptul că dialogul și inițiativele civile pe care le desfășoară părțile interesate împreună cu instituțiile locale, regionale, naționale și europene sunt cea mai eficientă modalitate de a crea cadrul de politici pentru sectoarele agricol și forestier. Cele mai bune exemple de astfel de acțiuni, inclusiv parteneriatele public-private de succes, ar trebui difuzate în rândul statelor membre.

2. Introducere

2.1 Răspunzând sesizării din partea Președinției letone a UE, CESE a hotărât să elaboreze prezentul aviz pentru a face cunoscute punctele de vedere ale societății civile cu privire la cele mai bune modalități de a reduce emisiile de GES și de a crește gradul de absorbție a CO₂ în sectoarele agricol și forestier, într-un mod eficient din punct de vedere al costurilor și fără a afecta dezvoltarea durabilă și competitivitatea UE.

2.2 CESE recunoaște că efectele politicii UE privind clima și energia asupra dezvoltării sectoarelor agricol și forestier sunt complexe. Având în vedere cele de mai sus, avizul își propune să descrie principalele efecte ale actualului cadru de politici al UE asupra celor două sectoare și contribuția de până în prezent la atenuarea schimbărilor climatice și la adaptarea la acestea, să evidențieze posibilele oportunități pentru sectoarele menționate, să abordeze aspectele sociale și efectele asupra societății civile și să propună recomandări privind locul și rolul sectoarelor agricol și forestier în cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030 al UE.

2.3 Uniunea Europeană și-a stabilit obiectivele climatice și energetice în pachetul legislativ obligatoriu din 2009 ⁽¹⁾, destinat punerii în aplicare a așa-numitelor obiective „20-20-20”. Cadrul de politici pentru 2020 nu a stabilit un obiectiv specific de reducere a emisiilor pentru agricultură și pentru LULUCF.

2.4 La 22 ianuarie 2014, Comisia Europeană a dat publicității comunicarea „Un cadru pentru politica privind clima și energia în perioada 2020-2030” ⁽²⁾. Noile obiective, susținute ulterior de concluziile Consiliului European din octombrie, cuprind: o reducere cu 40 % a emisiilor de GES comparativ cu nivelurile din 1990, o cotă de cel puțin 27 % din consum a energiei din surse regenerabile și îmbunătățirea eficienței energetice cu 27 %.

2.5 În cadrul pentru 2030, Comisia a sugerat că „pentru a se asigura că toate sectoarele contribuie într-un mod eficace din punctul de vedere al costurilor la eforturile de atenuare, agricultura, utilizarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultura ar trebui să fie incluse în obiectivul de reducere a gazelor cu efect de seră pentru 2030.”

2.6 În plus, Consiliul European a invitat Comisia „să examineze cele mai bune mijloace de încurajare a intensificării durabile a producției alimentare, optimizând, în același timp, contribuția sectorului la reducerea volumului de gaze cu efect de seră și la sechestrarea acestora, inclusiv prin împădurire” ⁽³⁾.

2.7 La cea de-a 21-a Conferință a părților (COP 21) la Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (CCONUSC), care va avea loc la Paris la sfârșitul anului 2015, ar trebui să fie adoptat un acord la nivel global obligatoriu privind protecția climei. Acordul trebuie să angajeze țările în acțiuni de reducere a emisiilor și în luarea unor măsuri de adaptare.

2.8 În plus, acțiunile întreprinse de noua Comisie Europeană în contextul Programului privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) și al revizuirii politicilor existente, pe care CESE le sprijină în general, ar putea fi o bună ocazie de a depăși contradicțiile și de a asigura coerența politicilor UE în materie de mediu (apă, aer, sol), de agricultură și de silvicultură, în special pentru sectoarele agricol și forestier. De asemenea, foarte importantă este respectarea principiului subsidiarității, precum și coerența între diferitele instituții naționale și autorități regionale (coerența între politicile naționale și regionale).

2.9 În diferitele state membre există situații, condițiile și strategii diferite în ce privește silvicultura și agricultura. Având în vedere aceste diferențe, ar fi greu să găsească o soluție care să se potrivească tuturor. Cu toate acestea, rolul UE ar trebui să fie acela de a promova și de a difuza în rândul statelor membre cele mai bune practici din agricultură și silvicultură, precum și de a contribui la consolidarea capacității factorilor de decizie, a comunităților locale, a proprietarilor de terenuri, a sectoarelor economice relevante și a cercetătorilor în domeniu.

3. Impact

3.1 În diferite regiuni ale UE, schimbările climatice vor afecta sectoarele agricol și forestier în numeroase moduri, cu consecințe atât negative, cât și pozitive. Deși există incertitudini cu privire la amploarea acestor efecte în viitor, o serie de schimbări semnificative sunt deja în desfășurare: schimbări în cantitățile de precipitații anuale și sezoniere, fenomene extreme, schimbări în ceea ce privește disponibilitatea resurselor de apă, dăunătorii și bolile, precum și modificări ale solului. La rândul lor, aceste schimbări afectează volumul și calitatea recoltelor și stabilitatea producției de alimente, ceea ce are consecințe atât pentru sectoarele agricol și forestier, cât și pentru consumatori. De asemenea, ele conduc la agravarea riscurilor pentru zonele rurale, cum ar fi riscul crescut de inundații și de deteriorare a infrastructurilor.

⁽¹⁾ Directivele 2009/28/CE, 2009/29/CE, 2009/31/CE și Decizia 406/2009/CE.

⁽²⁾ COM(2014) 15 final.

⁽³⁾ EUCO 169/14 punctul 2.14, p.5.

3.2 Odată cu evaluarea modului în care ar trebui să fie integrate în cadrul pentru 2030 emisiile din agricultură și LULUCF, este important să se aibă în vedere și rolul agriculturii și al silviculturii în ceea ce privește capacitatea mare de absorbție a dioxidului de carbon în sol, precum și faptul că aceste sectoare au o contribuție majoră la reducerea dependenței UE de importurile de energie prin furnizarea de bioenergie. Agricultură generează aproximativ 10 % din totalul emisiilor de GES în UE 28 și 18 % din emisiile din sectorul non-ETS, reglementat de Decizia privind partajarea eforturilor. Cu toate acestea, ar trebui recunoscut faptul că, începând din 1990, agricultura UE a realizat reduceri de CO₂ echivalent de aproximativ 18 %, comparativ cu o reducere globală la nivelul UE de 17 % în aceeași perioadă. În același timp, a crescut producția agricolă.

3.3 Obiectivele legate de schimbările climatice arată că este nevoie de forme de agricultură eficiente din punctul de vedere al consumului de resurse și al reducerii emisiilor de CO₂. La stabilirea obiectivelor eficiente din punctul de vedere al costurilor din acest sector, trebuie să fie luată în considerare cantitatea de CO₂ echivalent pe unitatea de produs fabricat. În plus, trebuie luat în calcul contextul global, pentru a se evita delocalizarea capacităților de producție energointensive și cu emisii ridicate către alte părți ale lumii, ceea ce poate duce chiar la o creștere a emisiilor totale, reducând, în același timp, competitivitatea sectoarelor agricol și forestier din Europa.

3.4 Sectoarele agricol și forestier ale UE sunt foarte dependente de combustibilii fosili, în principal din cauza utilizării îngrășămintelor și a combustibililor fosili pentru mașinile agricole. Politicile viitoare ale UE, în corelație cu programe de cercetare și de inovare specifice combinate cu stimulente financiare acordate fermierilor și proprietarilor de păduri, ar trebui:

- să promoveze o tranziție progresivă către modele de agricultură fără combustibili fosili;
- să se concentreze asupra creșterii eficienței tuturor sistemelor de producție;
- să sprijine o utilizare mai eficientă a resurselor, inclusiv a terenurilor, a apei și a substanțelor nutritive.

În plus, ar trebui promovat un model închis și durabil de agricultură și silvicultură, pentru a stimula competitivitatea acestor sectoare la nivel mondial.

3.5 CESE salută măsurile de mediu introduse de recenta reformă a PAC; cu toate acestea, subliniază diferențele dintre condițiile climatice, tipurile de ferme și alte trăsături caracteristice, inclusiv lipsa de conștientizare în rândul statelor membre ale UE. În momentul elaborării viitoarelor măsuri, trebuie asigurată flexibilitatea pentru fermieri. Protecția mediului și procesele de producție agricolă și de gestionare a pădurilor ar trebui să fie integrate într-un mod care să consolideze capacitatea de producție și să contribuie la eficiență, productivitate și inovare într-un mod durabil.

3.6 Potrivit Organizației Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO), cererea de alimente la nivel mondial va crește cu 70 % până în 2050 și va fi orientată în cea mai mare parte către produse de origine animală cu înaltă valoare proteică. Sectorul agricol al Uniunii Europene se concentrează puternic pe creșterea eficienței utilizării resurselor în ferme, reducând astfel emisiile pe unitatea de produs prin adoptarea unor practici durabile. Este necesar ca astfel de practici să includă un standard ridicat de bunăstare a animalelor și UE ar trebui să insiste în vederea recunoașterii lui la nivel internațional. Cu toate acestea, CESE recunoaște că, chiar dacă se fac eforturi și investiții importante pentru a reduce emisiile de metan generate de producția animalieră, creșterea numărului de animale încă mai poate crește emisiile nete.

3.7 Ca urmare a impactului schimbărilor climatice asupra agriculturii și silviculturii, sunt în schimbare și zonele de producție a unor culturi tradiționale. CESE observă că sunt necesare eforturi semnificative de cercetare și dezvoltare în scopul dezvoltării tehnicilor și soiurilor de plante (*cultivari*) care sunt cele mai bune și mai productive, eficiente din punctul de vedere al costurilor și durabile, ținând seama de schimbările climatice și de condițiile locale și regionale specifice pentru agricultură și silvicultură în Europa. Acest lucru ar putea fi realizat acordând prioritate tehnicilor de reproducere și de selecție tradiționale a soiurilor locale de plante. Productivitatea solului și exploatarea acestuia intensificată în mod durabil sunt esențiale pentru utilizarea eficientă a resurselor.

4. Oportunități

4.1 CESE acordă atenția cuvenită necesității de a se răspunde atât provocărilor actuale, cât și celor care se prefigurează, dar solicită să se găsească soluții la problemele pe care le pun deja schimbările climatice, considerând în același timp că obiectivele ambițioase ale politicii în domeniul climei și al energiei pentru perioada de după 2020 reprezintă o oportunitate pentru UE în domeniul agriculturii și al silviculturii, care joacă un rol important în cadrul de politici. CESE recunoaște că eforturile trebuie să fie active și partajate între societatea civilă, nivelul local, cel regional, al statelor membre și al UE.

4.2 Măsurile care urmează să fie puse în aplicare în sectoarele agricol și forestier trebuie să aibă un impact pozitiv pe termen lung asupra emisiilor de GES și a absorbției de CO₂ din perspectiva utilizării terenului forestier, deoarece multe dintre măsurile de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră pot duce la creșterea emisiilor pe termen scurt, însă au un impact pozitiv mult mai semnificativ pe termen lung. Din punctul de vedere al sistemelor biologice, termenele din 2020 și 2030 pentru obiectivele propuse sunt prea scurte.

4.3 CESE observă că agricultura europeană joacă un rol esențial, în special în ceea ce privește agricultura familială, securitatea alimentară, ocuparea forței de muncă în mediul rural, incluziunea socială și dezvoltarea durabilă în zonele rurale. Pentru a o proteja, deciziile cu privire la evoluția în continuare a acestui sector legate de reducerea GES ar trebui evaluate detaliat și exhaustiv, acordând atenția cuvenită chestiunilor naționale.

4.4 Pădurile joacă un rol important în atenuarea schimbărilor climatice. Trebuie să fie recunoscut caracterul lor multifuncțional, care servește unor scopuri economice, de mediu și sociale. CESE încurajează statele membre să elaboreze strategii naționale active pentru păduri și să actualizeze programele silvicole naționale, ținând seama de principiile și obiectivele Strategiei UE pentru păduri.

4.5 În prezent, resursele forestiere disponibile în Europa depășesc pe plan regional utilizările lor potențiale. Cu toate acestea, în UE există o cerere tot mai mare de biomasă. Trebuie să fie promovată în continuare împădurirea, în vederea asigurării unei aprovizionări suficiente la nivel local, pentru nevoile energetice, ale industriilor pe bază de lemn și ale bioeconomiei în general. Astfel s-ar încuraja și utilizarea reziduurilor și a deșeurilor cum ar fi crengile, căzăturile și lemnul rotund cu valoare redusă. Cu toate acestea, trebuie să se pună accentul pe utilizarea mai eficientă a biomasei, acordând prioritate producției de bunuri de valoare ridicată și asigurând condiții de utilizare a acestora în producția de energie, la sfârșitul ciclului lor de viață.

4.6 Măsurile de împădurire au, acolo unde sunt adecvate, un impact pozitiv, nu doar asupra reducerii emisiilor de GES, ci și a creșterii biodiversității și a reducerii deficitului de apă. Acest mod de dezvoltare ar trebui să fie luat în considerare în regiuni cu probleme de deficit de apă, ca un mod durabil de soluționare a problemei atât din punct de vedere economic, cât și social. Ar putea fi obținute beneficii sociale suplimentare din pădurile urbane și arborii din afara pădurilor urbane, cum ar fi, de exemplu, cei de pe marginea autostrăzilor.

4.7 Dezvoltarea producției durabile de biomasă ar trebui să se desfășoare într-un cadru de politici clar definit, respectând limitele stabilite pentru producție și utilizare, aspectele sociale și biodiversitatea. Rolul de lider al UE este necesar pentru a asigura evoluția în continuare a bioeconomiei într-un mod care să aducă beneficii sociale, economice și de mediu.

4.8 Pădurile și produsele din lemn pot stoca mai mult CO₂. O gestionare activă a pădurilor și intensificarea utilizării produselor din lemn pot crește gradul de absorbție și de stocare a CO₂. Este de așteptat să existe efecte de substituție suplimentare atunci când produsele din lemn pot înlocui produsele sau materialele convenționale.

4.9 CESE subliniază că sunt necesare o gestionare durabilă și activă a pădurilor bazată pe utilizarea eficientă a produselor forestiere, precum și o regenerare forestieră orientată către productivitate și durabilitate. În plus, ar trebui să fie luate în considerare măsuri țintite eficiente, pe baze științifice, cum ar fi cele legate de drenare, tăieri regenerative, rărire, răspândirea cenușii și fertilizarea solurilor degradate, deoarece acestea contribuie la creșterea randamentelor forestiere și a capacității de absorbție a CO₂.

4.10 Există suprafețe considerabile de pădure productivă unde utilizarea biomasei și creșterea în continuare a capacității de absorbție a CO₂ sunt limitate de gradul de accesibilitate economică a acestor terenuri. Este nevoie de investiții pentru a dezvolta infrastructuri și tehnologii forestiere care să facă accesibile aceste resurse. Acest lucru ar putea fi realizat prin utilizarea fondurilor UE care sprijină obiectivele de coeziune.

4.11 În majoritatea statelor membre există vaste suprafețe scoase temporar din circuitul agricol, cum ar fi foste pășuni care nu sunt adecvate pentru culturi de cereale sau alte culturi similare, precum și terenuri cultivate, care sunt folosite extensiv din cauza deteriorării infrastructurii, a lipsei de investiții în rețelele de drenaj și a altor constrângeri legate de mediu. Cu sprijinul cercetării și inovării, aceste terenuri ar putea fi redat agriculturii tradiționale, producției de culturi bioenergetice sau împăduririi.

4.12 Utilizarea biomasei obținute în mod durabil în scopul producerii de energie are o contribuție semnificativă la obiectivele de independență energetică, în cadrul politicii energetice generale a UE. Acest lucru va avea un impact foarte pozitiv și asupra balanței comerciale generale, deoarece înseamnă că poate fi folosită biomasa locală în loc să se plătească țărilor terțe contravaloarea importurilor de combustibili fosili.

4.13 CESE solicită acordarea unui sprijin suplimentar pentru cercetare și inovare în sectorul forestier, în scopul de a identifica și de a oferi tehnici durabile și metode de gestionare a pădurilor, luând în considerare provocările generate de schimbările climatice, diferențele de mediu dintre regiunile europene și presiunile economice cu care se confruntă sectorul în încercarea de a păstra sau de a-și crește gradul de competitivitate.

4.14 Proiectele de cercetare și inovare în domeniul bioenergiei ar trebui să contribuie la asigurarea rentabilității, durabilității și viabilității economice în întregul lanț de producție, astfel încât, în viitor, să nu mai fie nevoie să depindă de nicio subvenție europeană sau națională. În vederea asigurării unor condiții de concurență echitabile, ar trebui să fie eliminate treptat orice subvenții sau măsuri de sprijin nefinanciar pentru energia din surse fosile.

4.15 CESE salută abordarea transsectorială adoptată de Comisie în susținerea bioeconomiei în general și solicită continuarea cooperării între direcțiile generale ale Comisiei în ceea ce privește promovarea biomasei obținute în mod durabil.

4.16 CESE subliniază că utilizarea noilor tehnologii ale informației și telecomunicațiilor (TIC) și a programelor existente ale Comisiei, cum ar fi Galileo, pentru sectoarele agricol și forestier contribuie la îmbunătățirea tehnicilor durabile de obținere a materiilor prime în UE. CESE solicită continuarea cercetării și dezvoltării în acest domeniu.

4.17 Comisia Europeană are rolul să promoveze și să încurajeze o abordare coerentă între autoritățile responsabile din statele membre, în scopul punerii în aplicare cu succes a unor programe la nivel național.

4.18 CESE ia notă de faptul că au fost puse la dispoziție peste 220 de milioane EUR pentru finanțarea proiectelor din agricultura și silvicultura durabile, în conformitate cu Al 7-lea program-cadru de cercetare (PC7), și solicită ca programul-cadru pentru cercetare și inovare Orizont 2020 să devină și mai ambițios. CESE subliniază că succesul final al cercetării va depinde de o difuzare reală a rezultatelor proiectelor de cercetare în rândul utilizatorilor finali din sectoarele agricol și forestier.

4.19 CESE subliniază că cea mai durabilă utilizare a biomasei este cea pe plan local. Cu toate acestea, Comitetul admite că actuala piață de bioenergie este internațională. Situația specifică a țărilor cu supraproducție de biomasă ar trebui recunoscută, deoarece această producție generează emisii din sectoarele LULUCF în țările exportatoare și conduce la reducerea emisiilor în sectorul energetic în țările importatoare. Atunci când se stabilesc obiectivele privind emisiile generate de LULUCF din UE, sunt necesare instrumente specifice de compensare pentru țările exportatoare.

5. Aspecte sociale

5.1 Dezvoltarea zonelor rurale în Uniunea Europeană depinde foarte mult de viabilitatea sectoarelor agricol și forestier. CESE subliniază că utilizarea sporită a biomasei obținute în mod durabil și agricultura intensivă durabilă, în special creșterea animalelor, ar putea avea un impact direct foarte pozitiv asupra comunităților rurale în ceea ce privește crearea de noi locuri de muncă și generarea de venituri.

5.2 CESE subliniază că prelucrarea ulterioară a biomasei brute sau a produselor agricole pentru a crea produse cu valoare ridicată ar trebui să fie promovată și la nivel local, deoarece are un impact secundar foarte pozitiv asupra locurilor de muncă și generării de venituri în zonele rurale. CESE salută lucrările efectuate de Comisie până în prezent în legătură cu cercetarea și inovarea care urmăresc găsirea de noi modalități de a valorifica mai bine biomasa și produsele agricole. CESE solicită un program de investiții și mai ambițios, pentru ca UE să preia rolul de lider în acest domeniu la nivel mondial.

5.3 CESE ia notă de faptul că generarea de energie solară și eoliană oferă oportunități noi și durabile pentru zonele rurale. Costurile unor astfel de sisteme sunt în continuă scădere și eficiența lor – în creștere, dar, pentru a încuraja existența unor astfel de mijloace de producție a energiei în mediul rural, fermierii și comunitățile rurale ar trebui să primească stimulente materiale. Sistemele descentralizate permit persoanelor și comunităților să împartă costurile și beneficiile surselor regenerabile și să identifice oportunitățile de a corela mai bine cererea cu oferta.

5.4 Veniturile suplimentare provenite dintr-o agricultură intensivă durabilă, prelucrarea ulterioară a materiilor prime, producția de biomasă și procesarea sa ulterioară, precum și producerea de energie din surse regenerabile ar putea furniza venituri suplimentare ridicate și stabile pentru fermieri, proprietari de păduri și comunitățile rurale. De asemenea, ele vor încuraja – sau ar putea să susțină – noi investiții publice sau private în infrastructură, în zonele rurale.

5.5 CESE subliniază că dezvoltarea în continuare a bioeconomiei în general ar putea asigura oportunități de creare a unor locuri de muncă de înaltă calitate și astfel ar încuraja cetățenii să rămână sau să se stabilească în zonele rurale, combătând astfel problema depopulării acestor zone rurale, care reprezintă o provocare majoră în UE.

5.6 Coeziunea teritorială și socială ar trebui să fie obiectivul principal al tuturor politicilor UE și toate măsurile, inclusiv al celor care rezultă din cadrul de politici privind clima și energia al UE, ar trebui să contribuie la această coeziune.

5.7 Este probabil ca biodiversitatea să fie profund afectată de efectele directe și indirecte ale schimbărilor climatice. Cu toate acestea, biodiversitatea are și un rol important în adaptarea la schimbările climatice și în atenuarea efectelor acestora. CESE subliniază importanța parcurilor naturale și a zonelor naturale protejate în consolidarea biodiversității și subliniază rolul instrumentelor existente de protecție a mediului, cum ar fi LIFE și rețeaua Natura 2000. Aceste zone joacă un rol important pentru sectoarele agricol și forestier și produc beneficii sociale semnificative.

5.8 CESE constată că mulți proprietari de păduri în Europa nu își gestionează pădurile în mod corespunzător din cauza lipsei de resurse sau de cunoștințe și subliniază că prin cooperare s-ar putea realiza o gestionare mai bună și mai eficientă a acestor terenuri.

5.9 Educația și sprijinul tehnic oferite fermierilor și proprietarilor de păduri ar trebui să fie o prioritate atât pentru UE, cât și pentru instituțiile naționale. Inovarea, modelele agricole și forestiere durabile rezultate din proiectele de cercetare și dezvoltare finanțate din fonduri UE ar trebui să fie promovate pe scară largă prin intermediul centrelor de studii naționale și al organismelor consultative.

5.10 Ar trebui să fie funcționale instrumente simple de înregistrare a emisiilor de GES în sectoarele agricol și forestier. Aceste instrumente ar trebui să se bazeze pe cunoaștere și pe ipoteze științifice. Cerințele cadrului de politici privind clima și energia pentru 2030 al UE nu ar trebui să conducă la o reglementare excesivă în sectoarele agricol și forestier sau la sarcini inutile pentru fermieri sau proprietari de păduri și ar trebui să respecte principiul conform căruia fermierii și proprietarii de păduri lucrează în timpul zilei și dispun de resurse limitate pentru activități administrative.

Bruxelles, 22 aprilie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind dezvoltarea sistemului de guvernare propus în contextul cadrului de politici privind clima și energia pentru 2030

(aviz exploratoriu la solicitarea Comisiei Europene)

(2015/C 291/02)

Raportor: Richard ADAMS

Coraportor: Ulla SIRKEINEN

La 16 ianuarie 2015, 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

Dezvoltarea sistemului de guvernare propus în contextul cadrului de politici privind clima și energia pentru 2030

(aviz exploratoriu).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 aprilie 2015.

În cea de-a 507-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2015 (ședința din 23 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 152 de voturi pentru, 6 voturi împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Cadrul UE pentru climă și energie se bazează pe un corpus legislativ substanțial anterior, din care o parte a fost incomplet transpusă și implementată ineficient. Realizarea uniunii energetice va necesita elaborarea și mai multor acte legislative suplimentare și, în special, implementarea lor riguroasă. Un cadru robust de guvernare devine vital. Legislația este doar începutul – guvernarea reprezintă cheia realizării. Implementarea politicilor presupune asumare, implicare, angajament și bunăvoință din partea tuturor părților interesate. Tipul cel mai eficient de guvernare este acela în care acordul privind metodele de stabilire și de punere în practică a obiectivului este conceput ca fiind un efort comun, care implică toate părțile interesate. Prin urmare, CESE formulează următoarele recomandări:

- un dialog cu toate părțile interesate trebuie integrat în procesul de guvernare, dacă se dorește reducerea blocajelor din calea măsurilor de reglementare și politice și sprijinirea modificărilor de atitudine și de comportament în rândul cetățenilor;
- instituțiile legiuitoare ale UE ar trebui să conceapă și să dezvolte o direcție politică clară pentru a institui și a pune în practică un dialog exhaustiv între părțile interesate și un angajament cuprinzător în chestiunile privind tranziția energetică a UE (de pildă schimbările climatice, justiția socială și securitatea), ca mod de a completa și a sprijini uniunea energetică și efortul european de combatere a schimbărilor climatice;
- CESE încurajează inițierea unui dialog cu partenerii sociali, pentru a asigura o tranziție energetică care implică preocupări sociale și de mediu;
- acest lucru ar trebui să ia în primul rând forma unui dialog european privind energia independent și bazat pe încredere, care să permită unei proporții echilibrat reprezentate a părților interesate să facă schimb de informații, să-și exprime opiniile și să influențeze conceperea politicilor pe teme energetice și, în consecință, să se angajeze activ în tranziția energetică;
- în mod specific, îndemnăm Consiliul European și Parlamentul să adopte ca acțiuni, în contextul analizei privind uniunea energetică, măsurile prezentate în secțiunea a șasea a prezentului aviz privind implementarea unui dialog european privind energia pentru sprijinirea procesului de guvernare;
- acest dialog va fi organizat în cadrul unui forum specific, care să permită participarea tuturor părților interesate.

2. Introducere

2.1. Dezvoltarea unei uniuni energetice în UE și importanța dezbaterilor de la Paris privind Acordul în domeniul climei de la sfârșitul lui 2015 necesită mecanisme eficiente de guvernare pentru tranziția energetică. Consiliul European a aprobat conținutul Comunicării Comisiei privind cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030 și și-a exprimat acordul și în privința dezvoltării unui sistem de guvernare fiabil și transparent, care să contribuie la asigurarea realizării de către UE a obiectivelor pe care și le-a propus în domeniul politicii energetice. Cadrul pentru 2030 propune un nou cadru de guvernare bazat pe planuri naționale pentru energie sigură, durabilă și competitivă, precum și un set de indicatori-cheie pentru evaluarea progreselor realizate de-a lungul timpului. Un astfel de cadru ar trebui să permită realizarea obiectivelor pentru 2030 și să faciliteze coerența la nivelul UE, oferind totodată flexibilitate la nivel național. Un proces solid de guvernare ar oferi un model și un exemplu încurajator în contextul negocierilor globale în domeniul climei.

2.2. Nu se poate sublinia îndeajuns nevoia unei guvernare eficiente. Imposibilitatea de a se respecta termenele stabilite pentru al treilea pachet energetic, menit să definitiveze o piață energetică unică forte în UE, poate fi pusă în mare parte pe seama slăbiciunilor în materie de guvernare. Atunci când interesele naționale nu au fost coerente cu cerințele care să consolideze UE în ansamblu, cele dintâi au primat. Acest mod de funcționare trebuie depășit prin intermediul unui nou proces de guvernare.

2.3. Ar trebui stabilite inițial obiective la nivel național și se propune un proces iterativ, atât pentru elaborarea internă a acestor planuri, cât și pentru coordonarea lor spre a forma un cadru coerent UE, care să realizeze obiectivele convenite la acest nivel. Sunt prevăzute trei etape:

1. Comisia va elabora orientări privind guvernarea și planurile naționale.
2. Statele membre își vor prezenta planurile naționale pe baza unui proces iterativ cu Comisia și în consultare cu țările vecine.
3. Acest pas va fi urmat de evaluarea de către Comisie a capacității planurilor naționale de a realiza obiectivele, ceea ce presupune negocierea unor ajustări pe calea unui proces continuu, până la atingerea acestui scop. Se rezervă posibilitatea unei structuri de guvernare stabilite pe cale legislativă, pentru cazul în care abordarea voluntară nu dă rezultate.

2.4. Comisia Europeană are o experiență îndelungată în crearea cadrelor de implementare și în implementarea unor structuri de guvernare, pe care o aplică acestui set de probleme politice. Prezentul aviz sprijină abordarea prezentată mai sus, însă aceasta va trebui urmărită cu rigoare și convingere, cu termene scurte pentru procesul iterativ și cu rapoarte anuale alcătuite pe baza unei analize incisive și netemătoare. Așa cum a menționat în avizul său „Un cadru pentru politica privind clima și energia în perioada 2020-2030”⁽¹⁾, CESE subliniază că face apel la statele membre să răspundă pozitiv la o procedură eficientă și solidă de guvernare și să stabilească împreună cu Comisia și societatea civilă cum poate fi aceasta implementată.

2.5. CESE consideră că acest cadru ar trebui activat și consolidat prin generarea și asigurarea sprijinului din partea tuturor părților interesate, inclusiv a partenerilor sociali – angajatori și sindicate – printr-un dialog structurat european privind energia.

3. Natura procesului de guvernare

3.1. Procesul de guvernare trebuie să fie coerent cu cadrul juridic în care operează. Cadrul juridic stabilește obiectivele și metodele de a le atinge și trebuie să ducă la siguranța și continuitatea pe termen lung a politicilor, în special în ceea ce privește investițiile, formarea și locurile de muncă. El ar trebui să furnizeze totodată și indicatorii aferenți relevanți. Procesul de guvernare, care ar trebui să fie cuprinzător și să includă toată legislația legată de energie, trebuie să poată rezolva probleme care, în același timp, sunt complexe și fac obiectul unor diferențe de opinie și al unor interese contrare. Guvernarea ar trebui să sprijine și să completeze procesul decizional, oferind totodată suficientă flexibilitate pentru a face față unor schimbări care pot avea loc rapid. În esență, guvernarea ar trebui să poată reacționa la percepțiile societății, la tehnologie, la geopolitică și la piață.

⁽¹⁾ JO C 424, 26.11.2014, p. 39.

3.2. Sistemul de guvernare trebuie să permită și o exprimare continuă, echilibrată și reprezentativă a opiniilor, preferințelor, percepțiilor și valorilor și o cale pentru ca acestea să contribuie constant la luarea unor decizii informate și la ajustarea politicilor. Guvernanța trebuie să faciliteze adaptabilitatea, nu prin schimbări frecvente de curs, ci prin anticiparea domeniilor în care opiniile diferă și prin crearea unei dinamici coerente și incluzive.

3.3. Acestea sunt cerințe dificile, fiind nevoie să se răspundă la scepticismul tot mai mare privind capacitatea UE de a realiza o tranziție energetică echitabilă și eficientă. De aceea, procesul de guvernare însuși necesită un cadru clar, acceptat de participanți. CESE este de părere că un proces convențional de guvernare nu va fi în stare să realizeze obiectivele menționate mai sus fără implicarea și sprijinul societății civile din întreaga Europă. Acest fapt este recunoscut în viziunea pentru uniunea energetică: „în primul și în primul rând, viziunea noastră este aceea a unei uniuni energetice care pune cetățenii în prim-plan, în care cetățenii își asumă rolul de motor al tranziției energetice”⁽²⁾. Prin urmare, dezvoltarea unui mecanism fiabil și transparent pentru realizarea obiectivelor în materie de energie și climă și a uniunii energetice ar trebui să aibă loc în paralel cu un proces bazat pe dialog la mai multe niveluri, centrat asupra informării și implicării tuturor părților interesate. Acest aspect este vital, iar o tranziție energetică corectă va trebui să țină seama de schimbările de pe piața muncii și să evite repercusiunile sociale negative.

3.4. Pentru CESE, guvernarea nu înseamnă un spor de birocrație, ci adoptarea unei abordări bazate pe principii, concentrate asupra politicilor, care să vizeze realizarea obiectivelor convenite de UE. Guvernanța ar trebui să pătrundă în toate nivelurile și să beneficieze de integrarea cunoștințelor specialiștilor și de cunoașterea cotidiană. UE este fondată pe valorile păcii, democrației, demnității umane, pluralismului, toleranței și solidarității. Aceste valori, care trebuie traduse în principii etice clare, oferă baza de evaluare a chestiunilor esențiale din cadrul tranziției energetice și pot constitui un temelie universal pentru obținerea unui acord. Provocarea constă în transformarea acestor principii într-un proces aplicabil și eficient, care să țină seama de așteptările societății.

3.5. CESE consideră că în acest proces de guvernare este necesar să fie mai bine accentuate valorile societale de bază legate de producția și utilizarea de energie. Dacă cetățenii simt că valorile și opiniile lor sunt recunoscute și dezbătute în cadrul unui forum care încorporează o perspectivă pe deplin europeană, acest lucru aduce beneficii semnificative, permite o mai mare coerență a politicilor și generează mai multă încredere, limitând totodată efectele unor modificări neprevăzute ale politicilor. Dialogul ar urma să identifice factorii care stau la baza deciziilor luate de fiecare țară privind tranziția energetică. Acestea decurg adesea din judecățile de valoare ale acelei societăți, de exemplu în ce privește mediul, mult peste considerațiile tehnice și economice. În aceste condiții, mai ales având în vedere că opiniile privind energia de la nivel național, regional, local și personal vor fi diferite, apelul la o perspectivă coerentă, comună sau europeană poate transcende tendința de a urmări interesul personal, local, pe termen scurt sau național.

3.6. În mod specific, un dialog pe mai multe niveluri presupune comunicarea acestor principii către toate părțile interesate și stabilirea unui cadru în care acestea pot fi discutate și în care problemele pot fi rezolvate, pe cât posibil, la nivel local, regional, național sau la nivelul țărilor vecine. Acesta nu este un proces de decizie, chiar dacă factorii decizionali trebuie să asculte și să fie deschiși la contribuții, iar participanții ar trebui să înțeleagă acest lucru.

4. Dialogul pe mai multe niveluri ca element esențial al guvernării

4.1. Politicile energetice ale UE și cele naționale au un impact direct și semnificativ, asupra vieților cetățenilor. Cu toate acestea conținutul și motivațiile acestor politici nu sunt întotdeauna clare pentru public și pot fi înțelese greșit de societatea civilă. Acest lucru duce la un sprijin public redus sau la idei preconcepuate privind aspecte esențiale ale dezvoltării viitoare a UE. De aici decurg consecințe negative, existând multe exemple de situații în care neinformarea și neimplicarea societății civile în politicile naționale și europene în domeniul energiei duc la o lipsă generală de încredere și la imposibilitatea obținerii rezultatelor dorite prin aplicarea acelor politici.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2. Pentru a asigura caracterul incluziv al procesului, cetățenii, organizațiile societății civile, autoritățile naționale și locale și toate tipurile de organizații din domeniul energetic trebuie să participe, prin dialog, la sprijinirea mecanismului de guvernare propus. Această abordare va combina perspectivele regionale, naționale și europene în vederea îmbogățirii procesului de elaborare a politicilor și a implementării cu valoare adăugată operațională: acțiunile trebuie desfășurate la nivel național/regional, dar trebuie să țină seama de imaginea de ansamblu (europeană).

4.3. Acest proces de dialog se va concentra pe energie ca o componentă esențială a procesului de realizare a unei tranziții echitabile și sustenabile și a unei politici favorabile combaterii schimbărilor climatice. Trebuie recunoscute nevoile zonelor defavorizate și gama largă de probleme sociale și de mediu legate de problematica energiei. Dialogul european privind energia DEE, inclusiv aspectele de mediu, va formula o abordare pe bază voluntară și o înțelegere – definite drept contract social în domeniul energetic – care să poată fi folosite de factorii de decizie drept cadru solid, relevant din punct de vedere social. Dialogul continuu va fi avea un rol activ în implementarea măsurilor practice de către cetățeni și părțile interesate. Pe termen scurt, din rațiuni de eficacitate și din necesitatea de îndeplinire a cerințelor procesului de guvernare, DEE ar trebui să se concentreze asupra inițiativelor politice cu probleme substanțiale de acceptare și de asumare.

4.4. Un astfel de proces va permite și o mai mare coerență a politicii și consolidarea cunoștințelor în anumite domenii – de exemplu privind nevoile speciale ale insulelor și relațiile energetice cu țările din afara UE.

5. Relația strânsă cu procesul de guvernare

5.1. În general, cadrul privind clima și energia este definit drept orientat către obiective. El presupune ca statele membre să-și reorienteze mixul energetic și strategii vizând eficiența energetică de așa manieră încât să se mențină suveranitatea națională, obținând totodată o complementaritate cu vecinii și o convergență către obiectivele convenite la nivelul UE. Structura de guvernare avută în vedere (a se vedea 2.3) constă din propunerea de către Comisie a unui cadru general de orientări, urmată de discuții la nivel regional, prezentarea, evaluarea și revizuirea programelor naționale și ajustarea continuă a acestora până la obținerea unui rezultat mulțumitor.

5.2. CESE susține cu convingere această abordare, considerând că ea este coerentă cu nevoia urgentă de a se asigura o aprovizionare mai sigură, mai competitivă și mai ecologică cu energie a tuturor cetățenilor Europei. Structura de guvernare ar trebui totodată să ajute la reducerea la minimum a cerințelor de raportare și să reducă birocrația aferentă. Ea ar trebui să țină seama în măsură suficientă de caracteristicile extrem de relevante și în tot mai mare măsură regionale și transfrontaliere ale activităților din domeniul energetic. Cu toate acestea, eficiența unei asemenea abordări va necesita o voință politică coezivă, iar aceasta trebuie formată prin convergența atitudinilor cetățenilor în toate cele 28 de state membre.

5.3. CESE consideră că DEE joacă un rol de formare în acest proces și că va trebui să continue, după ajungerea la un acord, în vederea punerii în aplicare și a sprijinului din partea părților interesate. Nu ar trebui să se piardă, prin urmare, niciun moment pentru înființarea, printr-o conducere politică solidă, a DEE ca proces fondator conex, mai ales având în vedere că se preconizează ca planurile naționale să fie aprobate de comun acord și să devină operaționale înainte de 2020. Comitetul a recomandat anterior includerea dialogului privind energia în Comunicarea privind uniunea energetică și este încurajat de includerea acestuia: „*demararea unui dialog privind energia cu părțile interesate, pentru obținerea de informații în vederea elaborării politicilor și pentru sprijinirea implicării active în gestionarea tranziției energetice*”⁽³⁾. El observă că nu a fost încă identificată o acțiune specifică în legătură cu guvernarea care să ofere sprijinul necesar pentru construirea structurilor de susținere a DEE și solicită remedierea acestui aspect prin adoptarea de către Consiliu și Parlament a măsurilor propuse în secțiunea 6 a prezentului aviz cu privire la dialog.

5.4. Un proces de guvernare se situează la interfața dintre politică și implementare. În cazul energiei, acesta trebuie să faciliteze soluții cu privire la gama largă de compromisuri și echilibrări ale efectelor care vor fi necesare în viața reală. Comitetul consideră că Dialogul european privind energia pe care îl propune constituie un lubrifianț esențial în acest proces. Tranziția energetică presupune mișcare, schimbări și, inevitabil, o anumită doză de fricțiuni. DEE poate reduce fricțiunile dintre părțile interesate de la toate nivelurile și dintre statele membre.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, p. 18.

5.5. Dialogul european privind energia (DEE) va constitui un proces care să sprijine implementarea obiectivelor uniunii energetice permițându-le tuturor părților implicate să facă schimb de informații, să-și exprime opiniile și să influențeze elaborarea politicilor pe teme de energie. DEE va stimula înțelegerea compromisurilor necesare, asumarea viziunii, contribuția la soluții și acceptarea acestora, precum și, în cele din urmă, modificările comportamentale pentru sprijinirea măsurilor politice care stau la baza Uniunii energetice. Un DEE amplu va permite o mai bună transmitere a preferințelor energetice naționale și luarea lor în considerare la nivelul UE și va aduce beneficii factorilor de decizie.

DEE va genera:

- o mai bună înțelegere a formulării politicilor și a punerii în aplicare a uniunii energetice, contribuind la vizibilitatea, acceptarea și succesul acestei priorități-cheie a Comisiei;
- o opinie publică informată, ceea ce va oferi mai multă siguranță politică și dovada unui proces deschis, concentrat și orientat asupra rezultatelor. Această opinie informată va fi rezultatul combinației practice dintre conversația interactivă de la nivel paneuropean și cunoștințele din cotidian pe tema DEE;
- o mai bună înțelegere de către utilizatori a rolului lor și a măsurilor care le stau la dispoziție pentru a face economii mai substanțiale de energie, ceea ce duce la o angajare mai puternică a consumatorilor, baza unei relații înnoite și pozitive cu furnizorii de energie;
- un „spațiu de discuție neutru”, care să stimuleze încrederea și legitimitatea, prin încadrarea și facilitarea discuției, nu prin sugerarea unei concluzii predeterminate.

6. Calea de implementare posibilă

6.1. La fel ca și procesul formal de guvernare, deși prin natura sa este paneuropean, DEE va trebui instituit la nivelul fiecărui stat membru, recunoscând inițiativele naționale de dialog în domeniul energiei, dar încorporând ca ținte obiectivele cadrului în domeniul climei și energiei. Acolo unde au deja loc dialoguri naționale în domeniul energiei, integrarea cu DEE ar reprezenta un beneficiu reciproc și ar oferi totodată un mecanism structurat, dar mai flexibil care să sprijine efortul Comisiei de revizuire a elementelor planului național și ar asigura un punct focal de informare a consumatorilor, care ar ajuta furnizorii de energie să intre în dialog și să consolideze încrederea și să canalizeze multiplele preocupări ale diverselor grupuri cu privire la securitatea energetică, la accesibilitate și la durabilitate. În rezumat, ar fi necesari următorii pași:

- va fi nevoie de o finanțare și de resurse substanțiale pentru DEE. Va fi instituit un mecanism pentru obținerea unei surse comune, independente și nepărtinitoare de finanțare, pusă la dispoziție în principal de mai multe din părțile interesate din întregul lanț de producție și aprovizionare, suplimentată cu un sprijin guvernamental adecvat din partea UE și a statelor membre. În ansamblu, DEE va reprezenta o manieră extrem de eficientă din punctul de vedere al costurilor de a implica consumatorii de toate tipurile în modularea energetică și de a recunoaște și stimula contribuția prosumatorilor;
- în timp ce Comisia ar trebui să furnizeze o orientare clară cu privire la structura planurilor naționale, la posibilitatea actualizărilor/revizuirilor, la obligațiile de raportare și posibilitățile de aplicare a planurilor naționale, DEE, în consultare cu Comisia și cu toate principalele părți interesate, va elabora orientări privind instituirea de dialoguri naționale privind energia;
- înființarea unei structuri pe deplin independente de coordonare a DEE, pentru a încuraja acțiunea și implementarea în fiecare stat membru; Această structură ar trebui să contribuie, printre altele, la necesara revizuire de către Comisie a conținutului și nivelului de ambiție al planurilor naționale, precum și a implementării lor. Acest lucru va evidenția contribuția pe care o pot aduce părțile interesate la construirea politicilor.

- un proces de angajare și sprijinire a părților interesate la nivel de stat membru, cu durata de 12 luni, care să ducă la crearea unui program de implicare și dialog, tema principală constituind-o dezbaterile privind prioritățile planului național. Un astfel de proces ar trebui să vegheze la asigurarea predictibilității și a stabilității planurilor naționale;
- vor avea loc dezbateri privind planul național și discuții la nivel regional cu grupuri de DEE din țările vecine. Planurile naționale ale statelor membre ar trebui să furnizeze o sinteză a consultărilor din statele membre vecine, printre altele în cadrul DEE, și a zonelor de cooperare regională rezultate;
- vor urma discuții la nivelul UE cu toate grupurile de dialog în domeniul energiei. Aceste discuții, canalizate prin intermediul structurii independente de coordonare, ar trebui să aibă statut consultativ pe lângă instituțiile UE și să îmbunătățească eficiența din punctul de vedere al costurilor a politicilor UE și ale statelor membre;
- se vor folosi deplin instrumentele online, de exemplu cele elaborate de DG Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie, pentru a sprijini evoluția politicilor prin participare și angajament.

6.2. O prezentare mai detaliată a DEE a fost adoptată de CESE în Avizul pe tema „Necesitatea și metodele de implicare activă a cetățenilor în domeniul politicii energetice”⁽⁴⁾. DEE este conceput ca un „dialog” permanent, descris mai detaliat ca proces independent, implicând toate părțile interesate și folosind cele mai bune practici în materie de implicare activă, pentru asumarea unui rol fiabil și constant în implementarea tranziției energetice. CESE își asumă pe deplin această inițiativă și va conduce activitățile în acest sens, furnizând sprijin activ, alături de alți factori.

7. Observații finale

7.1. CESE salută afirmația Comisiei⁽⁵⁾ conform căreia vor trebui elaborate structuri de guvernare ținându-se seama de opiniile Parlamentului European, ale statelor membre și ale părților implicate. Sprijinul vizibil și acordul societății civile înlesnesc drumul către realizarea unor obiective care vor constitui o mare provocare. Prin intrarea în relație cu viața și preocupările oamenilor, un proces de guvernare sprijinit de DEE va contribui la adaptarea uniunii energetice la așteptările cetățenilor. El va asigura înțelegerea provocărilor energetice și a echilibrului între ce se câștigă și ce se pierde și va îmbunătăți gradul de acceptare și de încredere – nu în ultimul rând dovedindu-și capacitatea de a asculta și de a implica părțile interesate.

7.2. În plus, se va reduce semnificativ costul politic pe termen lung, deoarece va exista un proces de concepere a tranziției energetice în care să fie implicate toate părțile interesate, astfel încât aceasta să fie dorită de o majoritatea oamenilor, să privească spre viitor și să aibă un caracter pragmatic. Aceasta este o chestiune care afectează fiecare individ și îl poate face să-și reevalueze în sens pozitiv percepția despre UE și procesele sale și să recunoască valoarea adăugată și guvernarea deschisă a acesteia.

Bruxelles, 23 aprilie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ JO C 161, 6.6.2013, p. 1.

⁽⁵⁾ Comunicarea „Un cadru pentru politica privind clima și energia în perioada 2020-2030” [COM(2014) 15 final].

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Foaia de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – progrese și provocări”

(aviz exploratoriu, la solicitarea Parlamentului European)

(2015/C 291/03)

Raportor: Raymond HENCKS

Coraportor: Stefan BACK

La 13 ianuarie 2015, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Foaia de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – progrese și provocări

(aviz exploratoriu).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 aprilie 2015.

În cea de-a 507-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2015 (ședința din 22 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 96 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE își reiterează sprijinul ⁽¹⁾ pentru obiectivele stabilite în Cartea albă „Foaia de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor” din 2011 (denumită în continuare „foaia de parcurs”). Spațiul european unic al transporturilor este în continuare unul dintre cele mai importante puncte de pe agendă. Persistă încă provocări majore ce împiedică instituirea spațiului european unic al transporturilor, ca mijloc de a asigura o creștere economică durabilă și crearea de locuri de muncă, locuri de muncă de calitate și condiții bune de muncă.

1.2 Având în vedere cele zece priorități ale Comisiei Juncker pentru perioada 2015-2019, programul de lucru pe 2015 al Comisiei și obiectivele foii de parcurs, CESE subliniază următoarele aspecte:

1.3 Punerea în aplicare eficientă a Fondului european pentru investiții strategice (FEIS) poate lăsa disponibile mai multe resurse în cadrul Mecanismului pentru interconectarea Europei (MIE) în cazul în care investițiile private sau perceperea de taxe nu funcționează. În orice caz, suma de 2,7 miliarde EUR care urmează să fie transferată către FEIS din bugetul pentru transporturi al MIE trebuie să fie alocată pentru transport. CESE reiterează necesitatea unei planificări riguroase privind infrastructura transfrontalieră în procesul de punere în aplicare a TEN-T, pentru a se asigura utilizarea cât mai eficientă a resurselor.

1.4 Utilizarea simultană a principiilor „poluatorul plătește” și „utilizatorul plătește” va fragiliza finanțarea realizată pe baza celui de-al doilea. Este nevoie de concepte de taxare mai simple și mai clare. Trebuie să poată fi ajustate tarifele pentru garantarea coeziunii, pentru evitarea excluziunii sociale și pentru asigurarea coerenței cu impozitele și taxele în general.

1.5 Mai sunt multe de făcut pentru finalizarea pieței interne a transporturilor. Avizul CESE ⁽²⁾ din 11 iulie 2013 privind cel de-al patrulea pachet feroviar sprijină obiectivul de a finaliza piața feroviară europeană unică, astfel încât să se ofere un transport de înaltă calitate, fără probleme la frontiere. După cum subliniază și în avizul privind foaia de parcurs elaborat în 2011 ⁽³⁾, CESE solicită o evaluare echilibrată a impactului noilor măsuri preconizate în această direcție. Este bine-venită intenția Comisiei Europene de a clarifica normele privind accesul pe piață în cadrul transportului rutier, pentru a facilita punerea în aplicare și controlul respectării legislației.

⁽¹⁾ Avizul CESE privind Cartea albă „Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor”, JO C 24, 28.1.2012, p. 146.

⁽²⁾ Avizul CESE privind al patrulea pachet feroviar, JO C 327, 12.11.2013, p.122.

⁽³⁾ A se vedea nota de subsol nr. 1.

1.6 CESE sprijină concentrarea atenției Comisiei Juncker asupra dumpingului social. El solicită Comisiei să propună măsuri de prevenire. Statele membre ar trebui să consolideze controalele privind conformitatea, printre altele printr-o mai bună cooperare transfrontalieră – inclusiv schimbul de informații și prin sancțiuni adecvate, în special în ce privește societățile de tip „cutie poștală” și falsa activitate independentă. Trebuie eliminate lacunele din legislația privind accesul la profesii/permise de funcționare în domeniul transporturilor și coordonarea securității sociale. Măsurile de control trebuie să fie proporționale și să nu constituie o sarcină administrativă inutilă pentru părțile implicate.

1.7 Transferul modal necesită flexibilitate și adaptare la condițiile locale, în special în ceea ce privește limita de 300 de kilometri solicitată pentru transportul rutier, care nu se va putea aplica în regiunile îndepărtate și slab populate, cu o rețea feroviară limitată.

1.8 Este nevoie de infrastructuri și servicii de transport adecvate, inclusiv în regiunile îndepărtate. Ar trebui ca foaia de parcurs să includă o nouă inițiativă în anexa I: dublarea nivelului de utilizare a transporturilor publice din zonele urbane până în 2030, cu ajutorul unor instalații și infrastructuri menite să faciliteze mobilitatea pietonilor, a cicliștilor și a persoanelor în vârstă sau cu mobilitate redusă, ca parte a planurilor de mobilitate urbană.

1.9 CESE subliniază importanța drepturilor călătorilor, având în vedere apariția organizatorilor de transport cu concepte de afaceri noi, precum Uber.

1.10 CESE sugerează să se recurgă la dialogul participativ în procesul de pregătire a versiunii revizuite a foii de parcurs și, în acest sens, face referire la avizul său din 11 iulie 2012 ⁽⁴⁾.

1.11 CESE sugerează o reevaluare totală a planului de acțiune din anexa I a foii de parcurs, ținând seama de fezabilitatea lui politică actuală.

2. Revizuirea foii de parcurs din 2011 – prezentare generală

2.1 Parlamentul European are în plan să redacteze un raport din proprie inițiativă privind punerea în aplicare a foii de parcurs și, pentru aceasta, a solicitat CESE să elaboreze un aviz exploratoriu pe această temă.

2.2 În avizul său privind foaia de parcurs ⁽⁵⁾, CESE a salutat eforturile depuse de Comisie, dar a observat un decalaj semnificativ între obiective și mijloacele prin care aceste obiective ar putea fi realizate și finanțate.

2.3 CESE constată că majoritatea observațiilor făcute în avizul său privind foaia de parcurs rămân încă valabile. Afirmarea se verifică mai ales în privința următoarelor aspecte ⁽⁶⁾:

- problema finanțării investițiilor necesare pentru atingerea obiectivelor în ceea ce privește, de exemplu, infrastructurile, combustibilii alternativi și sistemele de propulsie, precum și infrastructura de care au acestea nevoie. Taxarea și finanțarea privată nu vor funcționa pretutindeni;
- o mai bună coordonare între statele membre în materie de planificare a infrastructurii;
- recunoașterea rolului vital al transporturilor, ca factor de competitivitate și de prosperitate, și a nevoii de instituire a unui sistem de transport european integrat. Sprijinirea elaborării unei strategii în favoarea unui transport european eficient, cu adevărat durabil, care să țină seama de provocările economice, ecologice și sociale. În contextul evoluției tuturor modurilor de transport, dialogul social trebuie să fie luat mai mult în considerare și consolidat. În special în transportul rutier, dialogul social trebuie să fie însoțit de măsuri de prevenire a folosirii abuzive a diferențelor salariale și dintre standardele de protecție socială;

⁽⁴⁾ Avizul CESE privind *Cartea albă privind transporturile: către adeziunea și angajamentul societății civile*, JO C 299, 4.10.2012, p. 170.

⁽⁵⁾ A se vedea nota de subsol nr. 1.

⁽⁶⁾ A se vedea nota de subsol nr. 1, în special punctele 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.11, 1.12 și 3.15 din avizul respectiv.

- existența unei abordări rigide privind transferul modal de la transportul rutier, pentru distanțe de peste 300 km, abordare care, în anumite cazuri, este nerealistă (de exemplu în cazul țărilor mari, cu o rețea mai puțin densă de conexiuni feroviare);
- importanța utilizării optime a resurselor disponibile, inclusiv a infrastructurii și vehiculelor, și a asigurării unor fluxuri de transport optime, prin intermediul unei logistici eficiente, inclusiv al unor resurse precum transportul de marfă informatizat (*e-freight*) și „coridoarele verzi”;
- necesitatea de a asigura menținerea competențelor depunând mai multe eforturi în materie de educație și de recrutare; condiții sociale adecvate pentru lucrătorii mobili;
- accentul insuficient pus pe importanța transportului urban, inclusiv a transportului de mărfuri („primul și ultimul kilometru”).

2.4 La patru ani de la punerea în aplicare a foii de parcurs, CESE observă că au existat numeroase inițiative, care însă au dat rezultate destul de modeste până în prezent. S-au luat totuși măsuri de punere în aplicare a foii de parcurs, atât sub formă de propuneri legislative, cât și de inițiative de politică. Printre acestea se numără noul regulament privind orientările TEN-T⁽⁷⁾ și Regulamentul privind Mecanismul pentru interconectarea Europei⁽⁸⁾, ambele adoptate în 2013, legislația privind instalarea infrastructurii pentru combustibili alternativi și măsurile de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră provenite de la vehicule.

2.5 Progresele au fost totuși modeste în ceea ce privește pregătirea terenului pentru o deschidere mai mare a pieței, monitorizarea conformității și facilitarea transportului rutier transfrontalier. De exemplu, în cazul Registrului european al întreprinderilor de transport rutier, conceput pentru a sprijini monitorizarea respectării reglementării pieței de transport rutier, s-au înregistrat întârzieri la punerea în aplicare. Observația este valabilă și în cazul sistemului european de taxare rutieră electronică, creat pentru a facilita traficul transfrontalier, dar care urmează să fie aplicat în viitor. Tot astfel, și problema condițiilor sociale diferite pentru lucrătorii mobili și a repercusiunilor lor asupra concurenței rămâne, în mare parte, nesoluționată. În ceea ce privește Directiva privind detașarea lucrătorilor, interpretările divergente în rândul statelor membre, dintre care este posibil ca unele să nu aplice legislația în mod corect, reprezintă o problemă gravă pentru buna funcționare a pieței interne.

2.6 În ceea ce privește finanțarea, CESE constată că, deși finanțarea MIE este departe de a fi suficientă, sectorul transporturilor este una dintre principalele priorități ale Fondului european pentru investiții strategice (FEIS), de a cărui constituire se ocupă în prezent Comisia și Banca Europeană de Investiții (BEI). Acest lucru este evidențiat, printre altele, în raportul întocmit de Grupului de lucru comun al BEI și al Comisiei, însărcinat cu stabilirea criteriilor de selecție a proiectelor care urmează să fie finanțate. CESE constată, în acest sens, că suma de 2,7 miliarde EUR din fondurile disponibile pentru MIE referitoare la transporturi este în curs de a fi reorientată către FEIS. Este important ca, la implementarea FEIS, aceste fonduri să fie folosite în beneficiul sectorului transporturilor.

2.7 În acest sens, CESE ar dori să sublinieze că este important să se garanteze că aceste investiții nu se limitează exclusiv la extinderea infrastructurii, ci sprijină și proiecte de modernizare și de îmbunătățire a performanței sectorului, precum și măsuri de asigurare a unei forțe de muncă bine pregătite și calificate.

3. Transporturile în contextul programului de lucru al Comisiei

3.1 CESE constată că spațiul european unic al transporturilor nu este menționat în orientările politice pentru următorii cinci ani și nici printre cele zece priorități stabilite de președintele Juncker și incluse în programul de lucru al Comisiei pentru 2015⁽⁹⁾.

3.2 Ținând seama atât de importanța transportului ca sector economic, cât și de natura sa, care adesea necesită soluții specifice, CESE consideră că s-ar fi convenit ca acesta să fie menționat ca o temă specifică în ceea ce privește, de exemplu, prioritatea 1 (creșterea și ocuparea forței de muncă) și prioritățile 3 și 4 (uniunea energetică și aprofundarea pieței interne), care, toate, se referă la transporturi. Observația este valabilă mai ales în legătură cu piața internă, dat fiind că politica în domeniul transporturilor este tratată într-un capitol specific din TFUE și abordată separat atât în Strategia Europa 2020, cât și în cele două acte privind piața unică.

⁽⁷⁾ Regulamentul (UE) nr. 1315/2013.

⁽⁸⁾ Regulamentul (UE) nr. 1316/2013.

⁽⁹⁾ COM(2014) 910 final.

3.3 Având în vedere direcția politică generală instituită prin prioritățile politice ale Comisiei Juncker – și anume, ca agenda politică a Uniunii Europene să fie stabilită în strânsă colaborare de Comisia Europeană și Parlamentul European și în cooperare cu statele membre –, CESE ar sugera să fie reevaluată lista inițiativelor din anexa I la foaia de parcurs, ținând seama de fezabilitatea lor politică.

4. Coeziunea teritorială

4.1 Foaia de parcurs nu cuprinde nicio referire la coeziunea teritorială.

4.2 În conformitate cu articolele 90 și 91 din tratat, politica comună în domeniul transporturilor este menită să contribuie la promovarea coeziunii teritoriale, și anume la asigurarea accesului la rețeaua de transport pentru regiunile rurale cu densitate redusă a populației, care sunt deseori lipsite de servicii de transport public, locuitorii lor neavând așadar alternativă la transportul rutier. CESE remarcă în această privință unul dintre obiectivele inițiale ale UE, și anume acela de a garanta că, în UE, cea mai mare parte a populației și întreprinderilor se află la cel mult 30 de minute distanță de această rețea. Obiectivul respectiv pare să fi fost dat uitării⁽¹⁰⁾.

4.3 Deși în foaia de parcurs se afirmă, în ceea ce privește accesibilitatea, că există riscul ca decalajul dintre regiunile centrale și cele periferice să crească în continuare, „menținerea unei rețele feroviare dense în toate statele membre”, cel de al patrulea obiectiv al său, nu a condus la niciun rezultat, deoarece nicio inițiativă practică nu este legată de acest obiectiv, în timp ce numărul rutelor regionale scade semnificativ din motive de rentabilitate.

4.4 CESE face trimitere, în acest context, la observațiile sale referitoare la recomandarea din Foaia de parcurs privind atribuirea obligatorie a contractelor de servicii publice în cadrul unor proceduri de licitație competitivă. CESE a formulat următoarea solicitare: „*înainte de a face propuneri pe această temă și la cel mult șase luni după data de 3 decembrie 2014, Comisia Europeană va prezenta un raport privind punerea în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1370/2007, după cum prevede acesta la articolul 8.2*”.

4.5 Prin urmare, CESE consideră că, în conformitate cu articolul 174 din Tratatul de la Lisabona, care prevede că trebuie acordată o atenție deosebită regiunilor care suferă de handicapuri grave și permanente, alte tipuri de transport de călători, al căror scop nu este în exclusivitate turistic, trebuie considerate drept servicii de interes general, întrunind, prin urmare, condițiile de universalitate, accesibilitate (inclusiv pentru persoanele cu dizabilități și pentru cele cu mobilitate redusă), continuitate, calitate și prețuri acceptabile.

5. Transporturi sustenabile

5.1 Încă din 2007, la mijlocul perioadei de derulare a programului Cărții albe 2001-2010, Comisia a fost nevoită să admită că „*Europa nu se află încă pe calea spre un transport durabil*”⁽¹¹⁾. CESE consideră că, de atunci, abordarea nu a evoluat câtuși de puțin.

5.2 În avizul său exploratoriu „Un viitor sustenabil pentru transporturi”⁽¹²⁾, CESE a subliniat că, deși transporturile sunt esențiale pentru a avea acces la numeroase libertăți (libertatea de a trăi și munci în diferite regiuni ale lumii, de a beneficia de diverse bunuri și servicii, de a face comerț și de a stabili contacte personale), una din funcțiile esențiale ale politicii este de a defini cadrul acestor libertăți și chiar de a impune limite în cazul în care aceste libertăți afectează sau chiar amenință alte libertăți sau necesități, de exemplu sănătatea oamenilor, mediul înconjurător, clima sau nevoile generațiilor viitoare.

5.3 Foaia de parcurs pornește de la ideea că „reducerea mobilității nu este o opțiune”. CESE reiterează observațiile de la punctul 3.9 din avizul său din 2011 privind foaia de parcurs⁽¹³⁾, conform cărora această afirmație nu trebuie să fie interpretată ca o opoziție față de măsurile menite să facă transportul mai eficient din punctul de vedere al resurselor și mai durabil și nici față de încurajarea unei modificări de comportament în direcția utilizării unor mijloace de transport mai durabile sau a limitării volumului de trafic.

5.4 Prin urmare, nu poate fi negat faptul că mobilitatea este un drept care garantează accesul fiecărui cetățean la activități economice, sociale și culturale și dreptul de a se bucura de acestea. Nu poate fi însă trecut cu vederea comportamentul cetățenilor, prea adesea nesustenabil, constând în utilizarea individuală a autoturismelor private pentru a merge dintr-un loc în altul sau în refuzul de a utiliza mijloacele de transport public disponibile, din motive de comoditate. Reducerea călătoriilor individuale inutile și diminuarea congestionării traficului, în special prin măsuri disuasive corespunzătoare, prin măsuri de încurajarea a utilizării transportului public sau prin inovații în materie de organizare a muncii (de exemplu, program de lucru flexibil), reprezintă, cu siguranță, opțiuni de luat în considerare.

⁽¹⁰⁾ Broșura Comisiei Europene: „Să înțelegem politicile Uniunii Europene: Transporturi”, p 2, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/ro/transport_ro.pdf

⁽¹¹⁾ COM(2007) 642 final.

⁽¹²⁾ Avizul CESE pe tema „Un viitor sustenabil pentru transporturi – politica europeană în domeniul transporturilor după 2010”, JO C 255, 22.9.2010, p. 110.

⁽¹³⁾ A se vedea nota de subsol nr. 1.

5.5 Prin urmare, CESE consideră că ar trebui să se pună un accent special pe cercetarea și inovarea în domeniul vehiculelor ecologice, fără emisii de particule și sigure (inclusiv pe reducerea zgomotului vehiculelor, fără a aduce atingere standardelor ridicate de siguranță) pentru toate modurile de transport, precum și în domeniul combustibililor alternativi, inclusiv al infrastructurii necesare acestora.

5.6 Pentru aceasta, vor trebui accelerate standardizarea tehnică și reglementarea (intervenții asupra prețurilor, subvențiilor și impozitelor), în special în sectorul automobilelor, care este responsabil pentru mai mult de jumătate din totalul emisiilor din sectorul rutier.

5.7 Deși există convergență între statele membre ale UE în ceea ce privește obiectivele și orientările pe termen lung, persistă încă și diferențe fundamentale în ceea ce privește dezvoltarea și sensibilitățile din fiecare țară.

5.8 De exemplu, unele țări au încercat să promoveze vehiculele ecologice, recurgând, de pildă, la subvenții pentru industria automobilelor, uneori la acordarea unor granturi generoase pentru achiziționarea autovehiculelor de acest tip, la remiterea de taxă în cazul biocombustibililor, la reduceri ale taxelor de autostradă, la impozitarea autoturismelor poluante și la subvenții pentru casarea automobilelor vechi.

5.9 Cu toate acestea, este clar că rămâne încă un drum foarte lung de parcurs până la atingerea obiectivelor stabilite. Date fiind efectele foarte limitate ale subvențiilor, acestea au fost deja reduse semnificativ sau chiar eliminate. Vânzările autovehiculelor cu alimentare electrică integrală demarează cu dificultate, creând probleme grave producătorilor care au optat pentru această versiune. CESE consideră că este important să se mențină și să se extindă stimulentele în vederea decarbonizării, dar consideră că trebuie să se acorde sprijin tuturor mijloacelor de transport ecologice, nu numai dezvoltării vehiculelor ecologice.

6. Principiile „poluatorul plătește” și „utilizatorul plătește”

6.1 În opinia Comisiei, prețurile și impozitele ar trebui să fie restructurate pentru a se ține mai bine seama de principiile „poluatorul plătește” și „utilizatorul plătește” și pentru ca să reflecte costurile totale, inclusiv costurile legate de infrastructură și costurile externe.

6.2 CESE subliniază că trebuie să se facă o distincție clară între aceste două principii, deoarece sunt complet diferite ca natură și scop.

6.3 Având în vedere costurile economice ale nedurabilității, CESE este de acord cu principiul „poluatorul plătește”, dar subliniază că adesea, în special în zonele rurale sau în regiunile slab populate, nu există alternativă la mijloacele de transport poluante; nu se poate ca acest principiu să funcționeze ca o sancțiune pentru întreprinderile și cetățenii în cauză sau să le afecteze competitivitatea. De asemenea, impozitele pe poluare nu pot fi adăugate pur și simplu la prețul bunurilor și serviciilor pentru a fi plătite de consumatori, fără a conduce la o schimbare în comportamentul lor.

6.4 Cu toate acestea, Comitetul este împotriva aplicării generalizate, fără nicio diferențiere, a principiului „utilizatorul plătește”, întrucât transportul public este un serviciu de interes economic general, iar Protocolul nr. 26 referitor la astfel de servicii, anexat la Tratatul de la Lisabona, solicită statelor membre să se asigure că aceste servicii sunt de înaltă calitate și la un preț acceptabil.

6.5 Prețurile acceptabile nu trebuie să fie sacrificate pe altarul stabilirii prețurilor pe bază de costuri. În plus, o astfel de măsură ar fi contraproductivă în ceea ce privește încercările de a decarboniza sectorul transporturilor și măsurile adoptate de numeroase autorități de transport urban, care au ales să ofere transport public gratuit anumitor grupe de vârstă, categorii sociale sau chiar tuturor, și ar afecta în primul rând categoriile de populație cele mai vulnerabile.

7. Mobilitatea urbană

7.1 Eliminarea treptată a vehiculelor cu alimentare convențională nu este suficientă în sine pentru a obține o mobilitate integrată și durabilă în zonele urbane.

7.2 CESE reiterează accentul pe care avizul său din 2011 privind foaia de parcurs⁽¹⁴⁾ îl pune pe nevoia uriașă de a dezvolta transportul public urban și logistica urbană ca parte a unei politici sustenabile în domeniul transporturilor (a se vedea comentariile de la punctele 31, 33 și 41 din foaia de parcurs). Comisia pare să pornească însă de la premisa că inovarea tehnologică în domeniul producției de vehicule nepoluante reprezintă soluția principală la toate problemele urbane; aceasta este o perspectivă pe termen lung, într-un moment în care sunt necesare măsuri pe termen scurt pentru a reduce poluarea aerului și poluarea fonică urbană. În orice caz, singura modalitate de a rezolva problema congestiei traficului urban este promovarea transportului public.

⁽¹⁴⁾ A se vedea nota de subsol nr. 1, în special punctele 1.11, 1.12 și 4.29 din avizul respectiv.

7.3 CESE se declară dezamăgit de faptul că utilizarea mai intensă a transporturilor publice în zonele urbane nu este menționată explicit ca obiectiv, de exemplu la punctul 2.3, în lista inițiativelor din anexa la foaia de parcurs. Comitetul solicită Comisiei să finalizeze Cartea albă în această privință și să stabilească obiectivul de a dubla, până în 2030, gradul de utilizare a transportului public urban, asigurând totodată instalațiile și infrastructurile necesare pentru a facilita mobilitatea pietonilor, a bicicliștilor, precum și a persoanelor în vârstă și a celor cu mobilitate redusă. Sistemele de transport inteligente sunt indispensabile pentru a oferi utilizatorilor informațiile necesare despre mijloacele de transport aflate la dispoziția lor. Cu toate acestea, aceste sisteme necesită frecvențe radio și lungimi de undă corespunzătoare, aspect care nu este abordat în Cartea albă.

7.4 Prin urmare, CESE își reiterează sprijinul față de comunicarea Comisiei din 2013 privind o mobilitate urbană competitivă, care utilizează eficient resursele ⁽¹⁵⁾, și față de măsurile care se iau în prezent pentru punerea ei în aplicare.

7.5 CESE își manifestă din nou regretul, exprimat și în avizul său din 2011 privind foaia de parcurs ⁽¹⁶⁾, pentru faptul că transportul urban nu este circumscris mandatului legislativ al UE și consideră că măsurile privind criteriile de instalare și funcționare a sistemelor de taxare rutieră urbană și de restricționare a accesului pentru vehiculele poluante ar trebui să fie armonizate și să devină parte integrantă a planurilor de mobilitate urbană, care, la rândul lor, ar trebui să devină obligatorii pentru orașele mari. Armonizarea acestor elemente ar fi benefică atât pentru mediu, cât și pentru funcționarea pieței interne.

8. Drepturile călătorilor

8.1 În avizul său pe tema comunicării privind drepturile pasagerilor pentru toate tipurile de transport ⁽¹⁷⁾, CESE susține că ar trebui adăugate trei drepturi suplimentare la cele zece drepturi specifice cuprinse în comunicare, și anume: dreptul la securitate (care cuprinde securitatea tehnică a materialului de transport și securitatea fizică a pasagerilor), dreptul la norme minime de calitate a serviciilor, de confort și accesibilitate, precum și dreptul la protecția mediului.

8.2 În observațiile sale cu privire la avizul CESE, Comisia a recunoscut că drepturile propuse sunt factori importanți, care ar trebui luați în considerare în cadrul viitoarei legislații privind drepturile călătorilor. Prin urmare, CESE propune ca al nouălea obiectiv al foii de parcurs, care constă în „*garantarea poziției de lider mondial a UE în materie de siguranță și securitate a transportului pentru toate modurile de transport*”, să fie transpus în practică iar drepturile actuale să fie extinse în consecință.

8.3 CESE atrage atenția asupra apariției unor societăți de intermediere a serviciilor de transport de călători, precum Uber, care pare să constea într-un fel de brokeraj al serviciilor de transport, în cadrul căruia relația broker – conducător auto – călători pare neclară sub mai multe aspecte. În acest context, CESE solicită Comisiei să analizeze situația în ceea ce privește siguranța, responsabilitatea Uber și/sau a conducătorilor auto și drepturile pasagerilor din perspectiva dispozițiilor TFUE, a legislației sociale și a drepturilor consumatorilor.

9. Dimensiunea socială a foii de parcurs

9.1 CESE este de părere că, pentru ca sectorul transporturilor să funcționeze fără sincop și în condiții de concurență echitabile, trebuie ca standardele sociale să fie îmbunătățite, condițiile sociale și de muncă – armonizate, iar practicile de dumping social și salarial – eliminate.

9.2 Cu toate acestea, trebuie menționat că numeroase sectoare de transport suferă din cauza practicilor abuzive, inclusiv a eludării sau încălcării dreptului muncii și/sau a legislației sociale. În ceea ce privește detașarea lucrătorilor și munca nedeclarată, CESE salută Directiva 2014/67/UE privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor, care urmează să fie transpusă în legislațiile naționale până în iunie 2016, și propunerea – în curs de examinare – de decizie privind instituirea unei platforme europene pentru intensificarea cooperării în materie de prevenire și descurajare a muncii nedeclarate, care sunt menite să îmbunătățească supravegherea și cooperarea transfrontalieră pentru a preveni practicile ilegale ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 913 final. Avizul CESE *Împreună pentru o mobilitate urbană competitivă care utilizează eficient resursele*, JO C 424, 26.11.2014, p.58.

⁽¹⁶⁾ A se vedea nota de subsol nr. 1.

⁽¹⁷⁾ COM(2011) 898 final. Avizul CESE privind *Drepturile pasagerilor pentru toate tipurile de transport*, JO C 229, 31.7.2012, p. 122.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 221 final – 2014/0124 (COD).

9.3 După cum subliniază Comisia în comunicarea sa ⁽¹⁹⁾ privind situația pieței transportului rutier de mărfuri în Uniunea Europeană, incapacitatea de a asigura respectarea cu strictețe a legislației muncii poate fi pusă pe seama absenței unor măsuri obligatorii cu privire la numărul și frecvența controalelor. CESE salută așadar Directiva 2014/67/UE și își reafirmă sprijinul față de viitoarea propunere de decizie privind instituirea unei platforme europene pentru prevenirea muncii nedeclarate, menționată la punctul precedent ⁽²⁰⁾.

9.4 Dat fiind că UE nu are mandat să armonizeze pe deplin standardele dreptului muncii, putând să introducă doar standarde minime, dialogului sectorial îi revine sarcina de a furniza un set armonizat de standarde privind munca, sănătatea și securitatea la locul de muncă, aplicabile în mod uniform în toate statele membre. Ar trebui ca resursele și sprijinul necesar pentru punerea lor în aplicare să fie garantate.

9.5 Prin urmare, Comisia ar trebui să ia măsuri pentru a îmbunătăți punerea în aplicare a cadrului juridic al sectorului și pentru a-l consolida, astfel încât să poată face față provocărilor. Astfel, trebuie luate măsuri de supraveghere și aplicate sancțiuni eficace pentru eliminarea practicilor abuzive și a cazurilor de încălcare a legislației sociale. Trebuie eliminate lacunele din legislația privind accesul la diferitele profesii/permise de funcționare în domeniul transporturilor, coordonarea securității sociale, lucrătorii prin agent de muncă temporară și subcontractarea care are drept scop dumpingul social. Printre alte aspecte care trebuie abordate, se numără și adoptarea unor măsuri adecvate privind societățile de tip „cutie poștală” și falsa activitate independentă, precum și o mai bună definire a reședinței și a domiciliului temporar în cazul lucrătorilor mobili din domeniul transporturilor. CESE și-ar dori să observe o acțiune coordonată a statelor membre în acest domeniu.

10. Procedură

10.1 CESE ar sugera să se recurgă la dialogul participativ în procesul de pregătire a versiunii revizuite a foii de parcurs și, în acest sens, face referire la avizul său din 11 iulie 2012 „Cartea albă privind transporturile: către adeziunea și angajamentul societății civile” ⁽²¹⁾.

Bruxelles, 22 aprilie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 222 final.

⁽²⁰⁾ Avizul CESE privind Munca nedeclarată – o platformă europeană, JO C 458, 19.12.2014, p. 43.

⁽²¹⁾ A se vedea nota de subsol nr. 4.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind rolul societății civile în relațiile UE-Albania
(aviz exploratoriu)
(2015/C 291/04)

Raportor: domnul IONUȚ SIBIAN

Prin scrisoarea domnului comisar ŠEFČOVIČ din 4 septembrie 2014, Comisia Europeană a solicitat Comitetului Economic și Social European, în conformitate cu articolul 262 din tratat și cu articolul 9 din Acordul de cooperare dintre CESE și Comisia Europeană să elaboreze un aviz exploratoriu cu privire la

Rolul societății civile în relațiile UE-Albania.

Secțiunea pentru relații externe, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 27 martie 2015.

În cea de a 507-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2015 (ședința din 22 aprilie 2015), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 136 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută eforturile depuse de Albania pentru a se alinia la standardele europene prin promovarea reformelor democratice și salută decizia UE din 27 iunie 2014 de a i se acorda statutul de țară candidată. Cu toate acestea, Comitetul subliniază importanța unei abordări mai transparente și mai incluzive față de organizațiile societății civile (OSC), inclusiv față de partenerii sociali, în toate etapele procesului de aderare.

1.2. Este recunoscut consensul național privind integrarea Albaniei, dar ar trebui ca dinamica pozitivă din 2014 să fie valorificată și urmată de un sprijin consecvent acordat reformelor. CESE îndeamnă guvernul și partidele politice din opoziție să poarte în continuare un dialog constructiv și durabil. OSC cu mai multă experiență pot fi implicate în promovarea unei culturi a dialogului și în sensibilizarea partidelor politice în legătură cu responsabilitatea față de alegătorii lor, în ceea ce privește necesitatea de a încuraja consensul între partide asupra reformelor și de a promova integritatea și transparența.

1.3. Structurile și mecanismele de sprijinire a dialogului social și civil din Albania trebuie să fie consolidate, iar sprijinul instituțional pentru părțile implicate ar trebui să fie asigurat atât din surse naționale de finanțare, cât și din programele de finanțare ale UE.

1.4. Autoritățile naționale ar trebui să asigure implicarea OSC, inclusiv a partenerilor sociali, în toate grupurile de lucru/de experți relevante pentru procesul de integrare, având în vedere expertiza lor în domenii esențiale, precum reforma sistemului judiciar, protecția drepturilor omului, reformele pieței forței de muncă, implicarea tineretului și antreprenoriatul social etc.

1.5. Rapoartele CE privind progresele înregistrate ar trebui să se refere la implicarea OSC, inclusiv a partenerilor sociali, în procesul de aderare, printr-o analiză mai aprofundată a țintelor și realizărilor, conform Orientărilor 2014-2020 ale DG Vecinătate și Negocieri privind Extinderea privind sprijinul UE pentru societatea civilă și Orientărilor 2014-2020 ale DG Vecinătate și Negocieri privind Extinderea privind sprijinul UE pentru libertatea și integritatea mass-mediei. Evaluarea drepturilor sindicale și a drepturilor fundamentale ale lucrătorilor ar trebui să se realizeze în strânsă cooperare cu sindicatele naționale și europene și cu OIM.

1.6. CESE subliniază importanța dialogului social și invită toate părțile interesate să valorifice la maximum relația cu instituțiile existente, în special cu Consiliul Național al Muncii (CNM). CESE solicită guvernului să promoveze într-o mai mare măsură CNM și să îl consulte într-o manieră mai sistematică cu privire la toate politicile față de care angajatorii și lucrătorii au un interes legitim. Dialogul social ar trebui încurajat mai mult la nivel local și regional. CESE consideră că dialogul social ar trebui să aibă un caracter regulat și structural, și nu ad-hoc, și că ar trebui să fie mai eficient și orientat spre rezultate.

1.7. CESE solicită ca promovarea dialogului social să se numere printre principalele priorități ale instituțiilor UE în ceea ce privește Albania și să se reflecte, prin urmare, în toate programele CE aflate la dispoziția acestei țări. Acest proces ar necesita o mai mare implicare a CNM, care ar trebui, de asemenea, să fie implicat și consultat în mod oficial în fiecare etapă a negocierilor de aderare și să participe la procesul de monitorizare a punerii în aplicare a Acordului de stabilizare și asociere UE-Albania. CNM ar trebui să poată prezenta observații și avize în atenția instituțiilor UE în momentul evaluării progreselor înregistrate de Albania pe calea aderării la UE.

1.8. CESE consideră că consolidarea capacității partenerilor sociali de a participa activ la dialogul social ar trebui să fie o prioritate esențială a programelor de asistență ale UE. Este nevoie de sprijin pentru ca acestea să își poată dezvolta capacitatea de a contribui eficace la toate chestiunile economice, sociale și juridice, inclusiv în cadrul negocierilor de aderare la UE. Ar trebui consolidate structura organizatorică a acestora, comunicarea lor internă și capacitatea de a furniza servicii membrilor.

1.9. CESE invită Guvernul Albaniei să elaboreze o strategie cuprinzătoare pentru combaterea și reducerea economiei subterane. Aceasta ar duce la îmbunătățirea situației financiare a țării, ar împiedica concurența neloială și ar crea astfel un mediu economic mai propice, garantând totodată respectarea mai strictă a drepturilor sociale ale lucrătorilor.

1.10. CESE încurajează cu toată puterea guvernul albanez să se angajeze să respecte un calendar și o alocare a resurselor care să fie mai specifice și mai previzibile pentru a pune în aplicare măsurile din *Foaia de parcurs privind politica guvernului albanez pentru un mediu mai propice dezvoltării societății civile* și pentru a grăbi instituirea Consiliului Național pentru Societatea Civilă (CNSC).

1.11. Funcționarea eficientă a Consiliului Național al Muncii ar trebui să fie sprijinită în continuare prin organizarea unor ședințe periodice, care să pună accentul pe anumite aspecte relevante pentru muncă și afaceri. CESE ar recomanda ca CNM să evolueze în direcția unui adevărat consiliu economic și social, similar celor din statele membre ale UE, cu scopul de a reflecta mai bine natura sa tripartită.

1.12. CESE recomandă să se instituie un comitet consultativ mixt (CCM) al societății civile UE-Albania de îndată ce vor fi lansate în mod oficial negocierile de aderare a Albaniei la UE. Prin acest CCM, organizațiile societății civile ale celor două părți vor fi în măsură să poarte un dialog mai aprofundat și să furnizeze autorităților politice o contribuție cu privire la capitolele negocierilor de aderare.

1.13. Criteriile de selecție pentru membrii CNSC ar trebui menționate în mod clar în dispoziții legale, iar OSC ar trebui să fie susținute pentru a-și înființa propriile mecanisme transparente de numire a reprezentanților lor. Rolul CNSC trebuie să fie compatibil cu celelalte structuri de guvernare⁽¹⁾ al căror scop este de a facilita cooperarea cu OSC și implicarea acestora, pentru a se asigura complementaritatea și pentru a se evita disiparea responsabilităților sau irosirea unor resurse limitate.

1.14. Actele cu putere de lege și normele administrative adoptate recent (cum ar fi *Legea privind accesul la informații*, *Legea privind informarea și consultarea* și *Decizia Consiliului de Miniștri nr. 953 privind TVA pentru organizațiile non-profit*) ar trebui să fie mai bine promovate și ar trebui instituite mecanisme care să garanteze faptul că acestea își ating scopurile prestabilite. OSC ar trebui să fie implicate în mod consecvent în sensibilizarea publicului cu privire la dispozițiile legale, pledând pentru procese consultative eficace și, în același timp, monitorizând respectarea cerințelor legale.

1.15. Transparența și evitarea conflictelor de interese trebuie promovate prin:

- introducerea unor proceduri și standarde comune de management și alocarea de fonduri publice, la toate nivelurile (atât la nivel central, cât și la nivel local);
- consolidarea guvernării interne și a procedurilor de lucru ale Agenției pentru sprijinirea societății civile, ținând seama de domeniul său de competență, de așteptările din acest sector și de nevoia sa de a interacționa cu toate celelalte structuri destinate să faciliteze cooperarea cu OSC și implicarea acestora în procesul decizional și, în special, în procesul de integrare;
- îmbunătățirea de către OSC a propriei imagini și încurajarea afilierii, a participării la viața publică și a voluntariatului.

⁽¹⁾ Unitatea pentru coordonarea societății civile din cadrul Ministerului Integrării Europene, Agenția pentru sprijinirea societății civile, Unitatea centrală de coordonare a politicilor privind societatea civilă din cadrul Cabinetului prim-ministrului și unitățile/persoanele de contact din cadrul ministerelor/organismelor publice.

1.16. Pentru a asigura durabilitatea și viabilitatea financiară a OSC, CESE recomandă să se acorde o atenție deosebită aspectelor următoare:

- modificările cadrului juridic, astfel încât să se faciliteze donațiile (ar trebuie avute în vedere stimulente fiscale), să se încurajeze dezvoltarea responsabilității sociale a întreprinderilor și, în același timp, să se întreprindă acțiuni de sensibilizare și să se dezvolte capacitatea OSC de a atrage sectorul privat;
- OSC ar trebui să ia cunoștință de noile dispoziții fiscale, în special privind TVA (introduse în decembrie 2014), și să monitorizeze punerea lor în aplicare în vederea evaluării beneficiilor și a încurajării ONG-urilor să desfășoare mai multe activități economice și de strângere de fonduri;
- aplicarea unor standarde de calitate minime și proceduri în administrarea și alocarea tuturilor fondurilor publice către OSC, inclusiv la nivel local, pentru a se asigura accesul egal, tratamentul nediscriminatoriu și transparența;
- consolidarea Agenției pentru sprijinirea societății civile în ceea ce privește resursele disponibile și procedurile (transparența regulilor de finanțare și utilizarea resurselor, îmbunătățirea imaginii sale publice și independența față de orice influență politică, eventualele semne de întrebare privind conflictele de interese). În contextul finanțării naționale, ar trebui să se acorde mai mult sprijin instituțional pentru OSC, inclusiv pentru partenerii sociali, și să se îmbunătățească comunicarea cu comunitățile mai mici și cu regiunile îndepărtate;
- consolidarea capacităților și abilitarea ONG-urilor locale care pun în aplicare standarde etice și în materie de transparență, funcționează independent, sunt orientate către rezultate pe termen lung și au o viziune strategică, ca potențiali administratori ai asistenței UE în caz de gestionare descentralizată a finanțării;
- introducerea unui mecanism care să permită guvernului să **proiecteze, să furnizeze și să evalueze servicii sociale publice**, în cooperare cu OSC. Guvernul poate contracta servicii oferite de OSC care să vină în completarea celor oferite de autoritățile publice, ținând seama de reformele în curs ale asistenței sociale și ale administrației locale. Consolidarea capacităților acoperă ambele aspecte: din perspectiva OSC, care să elaboreze și să pună în aplicare standarde recunoscute la nivel național pentru furnizarea de servicii, și din cea a autorităților locale, care să întrețină relații bazate pe încredere și cooperare cu OSC și să elaboreze proceduri adecvate pentru a asigura alocarea fondurilor în condiții de transparență.

2. Context

2.1. Albania a fost identificată drept țară potențial candidată la aderarea la UE cu ocazia Summitului Consiliului European de la Salonic, din iunie 2003. Albania a beneficiat de măsuri comerciale autonome ale UE din anul 2000, cu preferințe comerciale suplimentare acordate în temeiul Acordului de stabilizare și de asociere (ASA), care a fost semnat în 2006. Albania și-a depus candidatura pentru aderarea la UE în 2009.

2.2. Cele cinci priorități principale pentru deschiderea negocierilor de aderare au fost identificate de CE în Raportul său din 2013 privind progresele înregistrate: reforma administrației publice; independența, eficiența și responsabilizarea sistemului judiciar; combaterea corupției; combaterea criminalității organizate și protecția drepturilor omului (inclusiv protecția romilor, politicile de combatere a discriminării și punerea în aplicare a drepturilor de proprietate). Foaia de parcurs a guvernului privind cele cinci priorități principale a fost adoptată în mai 2014.

2.3. În noiembrie 2013, parlamentul albanez a emis o rezoluție referitoare la procesul de aderare la UE a acestei țări, adoptând o serie de măsuri relevante pentru integrarea în UE. Comisia parlamentară privind integrarea europeană a monitorizat foaia de parcurs a guvernului privind cele cinci priorități principale și, de asemenea, și-a exercitat rolul de supraveghere prin audieri cu ministrul integrării europene.

2.4. Reiterarea sprijinului acordat de guvernul și parlamentul albanez procesului de integrare în UE a contribuit în mod semnificativ la dobândirea de către Albania a statutului de țară candidată la aderarea la UE, la 27 iunie 2014.

2.5. Cu toate acestea, a doua jumătate a anului 2014 a fost marcată de un climat politic conflictual, care a împiedicat înaintarea cu succes pe calea reformelor și derularea cu eficacitate a acțiunilor întreprinse în vederea aderării Albaniei. În decembrie 2014, un acord între guvern și opoziție, sprijinit de Parlamentul European, a pregătit calea pentru reluarea dialogului politic în parlament.

2.6. În noiembrie 2013 a fost lansat dialogul la nivel înalt privind prioritățile principale, ca instrument de organizare a cooperării dintre UE și Albania, care să ajute Albania să își mențină concentrarea și consensul asupra integrării în UE. Înființarea, în septembrie 2014, a Grupurilor de lucru comune între Albania și CE privind prioritățile-cheie ar trebui să confere coerență monitorizării progreselor în materie de reforme și să promoveze dezbateri incluzive și accesul la informații specializate și de calitate.

2.7. Legislația privind înființarea Consiliului Național pentru Integrare Europeană a fost adoptată la începutul lunii martie 2015. Este important ca acest mecanism de consultare să fie funcțional și favorabil incluziunii și să ofere certitudinea faptului că OSC din Consiliu, inclusiv partenerii sociali, sunt reprezentative și selectate în mod transparent.

3. Evoluții politice, economice și sociale

3.1. Albania și-a menținut stabilitatea macroeconomică pe parcursul anilor de criză financiară și economică mondială, dar se confruntă în continuare cu provocări semnificative. Cele mai importante probleme economice rămân rata ridicată a șomajului (18,3 % în primul trimestru al anului 2014) și o incidență ridicată a muncii nedeclarate (75 %), ceea ce subminează economia în ansamblu, conducând la slăbirea bugetului de stat și lăsând angajații fără protecție socială. Aproape unul din trei tineri este șomer. Aceste probleme și corupția sunt principalii factori care îi determină pe albanezi să emigreze. Întrucât albanezii au putut călători în străinătate, o treime din populație a emigrat în alte țări.

3.2. Agricultură acoperă 19,5 % din PIB și este în continuare cel mai mare furnizor de locuri de muncă (44,6 % din totalul forței de muncă în 2013). 98,2 % din cele 303 802 exploatații agricole din Albania sunt exploatații familiale, cu o productivitate foarte scăzută. Investițiile în agricultură sunt încă îngreunate de lipsa de claritate în ceea ce privește titlurile de proprietate funciară.

3.3. Albania a ratificat 80 de tratate și convenții ale Consiliului Europei (CoE). Cu toate acestea, cel mai recent raport al Comisarului pentru drepturile omului al CoE ⁽²⁾ evidențiază problema pe care o reprezintă nivelul ridicat al corupției în sistemul judiciar, ritmul lent de punere în aplicare a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului și deficiențele legislației în materie de asistență judiciară, care împiedică accesul efectiv la justiție, în special al persoanelor vulnerabile.

3.4. Albania a ratificat 53 de convenții ale OIM (dintre care 46 sunt în vigoare), inclusiv toate convențiile fundamentale și de bază. Cu toate acestea, Comitetul de experți pentru aplicarea convențiilor și recomandărilor (CEACR) a semnalat numeroase lacune în ceea ce privește punerea în aplicare. Observația din 2014 abordează traficul de copii în scopul exploatații prin muncă sau al exploatații sexuale ca pe o chestiune care suscită profundă îngrijorare, în pofida eforturilor depuse de autoritățile naționale pentru a promova diferite măsuri legislative.

3.5. CESE consideră Albania drept o țară multiculturală și multiconfesională, în care drepturile minorităților culturale și religioase sunt protejate și în care trebuie să se depună toate eforturile pentru menținerea acestor caracteristici. Relațiile interetnice sunt bune, dar sunt încă necesare îmbunătățiri ale legislației privind drepturile minorităților. Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare nu a fost adoptată încă. CESE deplânge neregulile observate de către Comitetul consultativ din cadrul Consiliului Europei în urma recensământului din 2011, în legătură cu întrebările opționale referitoare la naționalitate și religie. Prin urmare, CESE invită autoritățile albaneze să nu se bazeze doar pe aceste date atunci când își stabilesc politicile.

3.6. Populația romă și cea egipteană se confruntă în continuare cu condiții foarte dificile de viață și, adeseori, cu situații de excluziune și discriminare socială, în special în ceea ce privește accesul la asistență medicală, protecție socială, educație, locuri de muncă și locuințe.

3.7. Cadru juridic și instituțional privind lupta împotriva discriminării a fost îmbunătățit, în principal ca urmare a adoptării, în 2010, a Legii privind protecția împotriva discriminării și a numirii comisarului responsabil de protecția împotriva discriminării. Trebuie să se dea curs recomandărilor – tot mai numeroase – ale comisarului, și, în același timp, să se aloce resurse pentru a ridica nivelul de sensibilizare a publicului cu privire la existența legii și a mecanismului de reclamații respectiv.

⁽²⁾ Raport prezentat de domnul Nils Muižnieks, comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei, în urma vizitei sale în Albania, în perioada 23–27 septembrie 2013.

3.8. Secretariatul Ombudsmanului s-a angajat în mod activ în promovarea drepturilor omului, iar activitatea sa este apreciată. Prin urmare, autoritățile albaneze trebuie să asigure un sprijin financiar și politic mai puternic, pentru a permite Secretariatului să își ducă în continuare sarcinile la îndeplinire în mod eficient, menținându-se independent și liber de influențe politice. Monitorizarea punerii în aplicare a recomandărilor Ombudsmanului trebuie să fie îmbunătățită, inclusiv a celor mai recente recomandări legate de reforma administrației publice, care a condus la un număr mai mare de plângeri referitoare la desființarea unor locuri de muncă din instituții publice⁽³⁾.

3.9. Sunt apreciate eforturile legate de reprezentarea femeilor la nivel central (șase din cei 19 miniștri sunt femei, iar dintre parlamentari aproximativ 17 % sunt femei) și cadrul creat pentru combaterea violenței domestice. Cu toate acestea, sunt necesare eforturi suplimentare pentru crearea unui mediu mai propice pentru ca femeile să avanseze în poziții politice și publice, pentru eliminarea dispozițiilor discriminatorii din punctul de vedere al genului rămase în actele legislative, în special a diferențelor de remunerare dintre femei și bărbați sau de acces la credit și la mediul antreprenorial.

3.10. Adoptarea strategiei naționale privind ocuparea forței de muncă și competențele pentru 2014-2020 este binevenită, dar sunt necesare eforturi susținute pentru ca măsurile planificate să avanseze și pentru a se asigura finanțarea necesară punerii sale în aplicare, inclusiv alocarea IPA II (30 de milioane EUR).

4. Situația și rolul organizațiilor societății civile

4.1. Libertatea de întrunire și de asociere este un drept constituțional care, în general, este respectat. OSC recunosc libertatea de exprimare și o exercită fără interferențe. Cu toate acestea, libertatea mass-media rămâne o provocare până în momentul în care vor fi abordate transparența finanțării sale și interferența intereselor politice cu cele economice. *Ar trebui să fie accelerată punerea în aplicare a Legii privind mass-media audiovizuală și să fie garantată în mod real independența organismului de reglementare a mass-mediei (Autoritatea pentru mass-media audiovizuală).*

4.2. Sectorul OSC albaneze rămâne fragmentat și relativ subdezvoltat. Încă nu există cifre oficiale fiabile cu privire la numărul total al ONG-urilor înregistrate⁽⁴⁾ și cu atât mai puțin la cele active⁽⁵⁾. Conform datelor din 2013 ale INSTAT, există 2 110 ONG-uri și organizații internaționale înregistrate. Pe baza estimărilor Asistenței Tehnice pentru Organizațiile Societății Civile – TACSO (2011), din aproximativ 3 000 OSC înregistrate, aproximativ 450 erau active.

4.3. OSC sunt mai puternic reprezentate în orașele mai mari, în primul rând în Tirana, și mai puțin în regiunile îndepărtate sau în zonele rurale. Implicarea organizațiilor locale, în special a celor din afara capitalei, rămâne o provocare ce trebuie abordată ca o prioritate de finanțare de bază, atât pentru asistența financiară națională, cât și pentru cea acordată de UE, și anume *încurajarea utilizării sprijinului instituțional în cadrul schemelor financiare naționale pentru OSC, dezvoltarea unui centru de resurse sau a unor ONG-uri locale de încredere, axate pe consolidarea comunității, sprijinirea proceselor participative pentru abordarea aspectelor privind comunitatea locală, promovarea valorilor OSC și a voluntariatului.*

4.4. Strategiile donatorilor și prioritățile de finanțare au influențat într-o anumită măsură domeniile în care sunt active OSC din Albania. La început, OSC aveau mai mult succes în furnizarea de servicii pentru grupurile vulnerabile, în educație și în promovarea drepturilor omului și a drepturilor femeilor; în ultimii ani însă, prin intermediul grupurilor civice, al grupurilor de reflecție și al organizațiilor de apărare a drepturilor omului, a devenit mai vizibilă și mai eficace concentrarea pe reprezentare: traficul de persoane, sistemul penitenciar, mediul înconjurător, drepturile copilului, incluziunea socială și reducerea sărăciei, violența domestică, implicarea tineretului, drepturile persoanelor LGBT. *Implicarea activă și profesională a OSC în monitorizarea angajamentelor guvernului în domeniile esențiale pentru aderarea la UE, precum reforma judiciară, reforma administrației, gestionarea finanțelor publice și finanțarea publică transparentă, ar trebui susținută în continuare, inclusiv prin acordarea de asistență acestei țări de către UE.*

⁽³⁾ Potrivit Secretariatului, 2 337 de angajați din 14 ministere au fost concediați din administrația publică în perioada ianuarie-septembrie 2014; un total de 816 angajați concediați (în temeiul legii privind funcția publică și al Codului muncii) au formulat acțiuni în justiție în fața instanțelor administrative la nivel regional.

⁽⁴⁾ Tribunalul de primă instanță din Tirana este singura autoritate publică responsabilă cu înregistrarea OSC, dar nu există un registru electronic care să fie accesibil publicului.

⁽⁵⁾ Ministerul Integrării Europene a înregistrat 140 de ONG-uri pentru cooperare.

4.5. Prezența OSC în domenii esențiale ale vieții publice și implicarea lor în mod proactiv în procesul decizional și de elaborare a politicilor a condus la o serie de realizări de succes în ceea ce privește elaborarea unor strategii și a unei legislații naționale referitoare la OSC. Ar trebui sprijinită în continuare formarea de coaliții și rețele, în vederea intensificării integrării sectoriale, pentru a dobândi o voce mai puternică în dialogul civic și social și pentru a deveni parteneri de nădejde ai organismelor publice și ai sectorului privat.

4.6. În pofida faptului că nu sunt recunoscute din punct de vedere juridic, OSC din Albania s-au implicat în înființarea de întreprinderi sociale. Numărul lor este mic, dar politicile publice ar trebui să recunoască și să sprijine promovarea și dezvoltarea antreprenoriatului social impulsionate de la nivelul de bază. Întreprinderile sociale contribuie cu valoare adăugată prin crearea de locuri de muncă pentru persoanele defavorizate, au capacitatea de a oferi soluții inovatoare în ceea ce privește nevoile sociale și de a utiliza mai eficient potențialul comunităților locale.

4.7. Recenta adoptare a noii legi privind accesul la informații (septembrie 2014) și a noii legi privind notificarea și consultarea (octombrie 2014) constituie o evoluție pozitivă, care ar trebui să fie monitorizată îndeaproape, pentru a avea certitudinea faptului că este însoțită de structuri și mecanisme relevante de derulare a unor procese de consultare și a unui dialog sistematic și transparent între autoritățile publice și OSC. Activitatea substanțială de pregătire a legislației privind protecția denunțătorilor este recunoscută și, înainte de adoptare, ar trebui să se ia în considerare îndeaproape capacitatea administrativă de a pune în aplicare și de a sensibiliza publicul cu privire la dispozițiile specifice.

4.8. CESE apreciază îmbunătățirile aduse cooperării dintre organismele publice și OSC și salută dezbaterile publice actuală pe tema *Foii de parcurs privind politica guvernului albanez pentru un mediu mai propice dezvoltării societății civile*. Foaia de parcurs se axează pe nouă domenii prioritare care iau în considerare obiectivele enunțate în cadrul Orientărilor privind sprijinul UE pentru societatea civilă în perioada 2014-2020 și care ar trebui revizuite pentru a aborda mai bine provocările specifice cu care se confruntă partenerii sociali în contextul dialogului social.

4.9. La 29 aprilie 2014, guvernul a aprobat planul național de acțiune pentru perioada 2014-2016, în contextul Parteneriatului pentru o guvernare deschisă (PGD). Pe lângă atingerea obiectivelor de referință din planul de acțiune, este important să se depună mai multe eforturi pentru creșterea gradului de sensibilizare cu privire la obiectivele și valorile PGD, mai ales la nivel local. Cooperarea cu Coaliția OSC pentru PGD și contribuția eficace din partea acesteia ar trebui să continue.

4.10. Atât autoritățile guvernamentale, cât și OSC au identificat ca prioritate necesitatea înființării unui Consiliu Național pentru Societatea Civilă, un organ consultativ care să permită un dialog periodic între guvern și OSC și să elaboreze o strategie națională pentru crearea unui mediu propice OSC.

4.11. O societate civilă activă și durabilă nu poate exista fără o cultură solidă a voluntariatului, care însă, în Albania, este slab reprezentat. Ar trebui să se reia discuțiile referitoare la promovarea unei legi privind voluntariatul și să se adopte măsuri esențiale vizând sensibilizarea cu privire la avantajele implicării civice și încurajarea publicului larg să se implice în activități de voluntariat.

5. Dialogul social și organizațiile partenerilor sociali

5.1. Dialogul social este esențial pentru dezvoltarea economică și pentru realizarea coeziunii sociale de care are nevoie Albania. Principala platformă instituțională pentru dialogul tripartit este Consiliul Național al Muncii, care a fost fondat în 1996, iar în 2014 a organizat patru ședințe pe teme specifice. Consiliul este compus din șapte reprezentanți ai Consiliului de Miniștri și 10 reprezentanți ai organizațiilor patronale și sindicale, ceea ce corespunde doar anumitor criterii de reprezentare definite de standardele OIM, care sunt încă în curs de examinare de către partenerii sociali. La nivel local, s-a dezvoltat dialogul tripartit în domeniul ocupării forței de muncă, prin intermediul birourilor consiliilor locale și al birourilor locale de ocupare a forței de muncă. Guvernul și partenerii sociali poartă discuții cu privire la posibilitatea de a înființa un consiliu economic și social, ca și în alte țări, pentru a face față mai bine problemelor economice.

5.2. În Albania s-au constituit și își desfășoară activitatea 83 de sindicate. Majoritatea sunt membre a două confederații, iar celelalte sunt independente. Cele mai mari și mai influente confederații sunt Confederația Sindicatelor din Albania (KSSH), cu 110 000 de membri, și Uniunea Sindicatelor Independente din Albania (BSPSH), cu 84 000 de membri, care sunt reprezentate în cadrul Consiliului Național al Muncii de cinci membri. Reprezentând aproximativ 90 % din numărul total al membrilor de sindicat din Albania, KSSH și BSPSH sunt prezente în 12 regiuni și activează cu precădere în sectoare precum educația și știința, în sectorul funcției publice și al pensiilor, în industrie, agricultură, în sectorul alimentar, al sănătății publice, în transporturi, în sectorul petrolier, în construcții, în industria textilă, în sectorul meșteșugăresc, în comerț, în industria metalurgică și cea chimică și în telecomunicații. Ambele sunt membre ale Confederației Internaționale a Sindicatelor (ITUC) și au statut de observatori în cadrul Confederației Europene a Sindicatelor (CES). Rolul sindicatelor din Albania este esențial pentru consolidarea dialogului social.

5.3. Ponderea sindicatelor a crescut în general în sectorul public și în întreprinderile privatizate (foste întreprinderi de stat), în timp ce reprezentarea este mai redusă în sectorul pur privat. În cursul anului 2014, sindicatele și-au intensificat activitatea în ceea ce privește protecția salariaților și negocierea colectivă, dar nu au reușit să își depășească divergențele. Reformele interne, menite să reducă dependența sindicatelor de partidele politice, ar trebui să constituie o prioritate.

5.4. Dialogul sectorial și cel bipartit sunt, în continuare, insuficiente, în principal din cauza lipsei culturii dialogului, precum și a scepticismului manifestat de patronate în relația cu sindicatele. Negocierea colectivă este mai dezvoltată în zonele urbane, în special la Tirana, Durres și Vlora, deoarece întreprinderile cele mai mari sunt concentrate în aceste orașe/zone.

5.5. Albania are în total aproximativ 104 275 de întreprinderi active, jumătate dintre acestea având sediul în județele Tirana și Durres. În perioada 2012-2013, existau aproximativ 30 de organizații patronale. „Business Albania” a fost înființată în 2010 ca o organizație-umbrelă a angajatorilor, cuprinzând 24 de asociații de întreprinderi, alături de o serie de societăți individuale (printre membrii asociației se numără peste 30 000 de angajatori). Business Albania este membru al CNM, al Consiliului Economic Național și Organizației Internaționale a Patronatelor (OIP). Printre actorii principali din cadrul dialogului social care sunt reprezentați în CNM se numără și: Consiliul Agroindustrial din Albania (KASH) ai cărui membri sunt 12 consilii regionale și 21 de asociații naționale, precum și Consiliul Organizațiilor Patronale din Albania (KOPSH), cu 14 federații membre, majoritatea active la nivel național.

5.6. Începând cu anul 1995, Uniunea camerelor de comerț și industrie din Albania (70 de membri) a funcționat ca o organizație fără scop lucrativ, pentru a proteja interesele comerțului și industriei la nivel național și pentru a furniza administrației centrale idei și propuneri de promovare a comerțului și industriei. De asemenea, ea asigură coordonarea lucrărilor Camerelor locale și a relațiilor lor cu organizații echivalente din alte țări.

5.7. Ca mecanism structurat de îmbunătățire a dialogului dintre guvern și comunitatea de afaceri, Consiliul Economic Național (CEN) a fost înființat prin lege în 2014⁽⁶⁾. CEN facilitează procesele de consultare și joacă un rol consultativ cu privire la deciziile și practicile în materie de politică economică ale guvernului. Regularitatea ședințelor CEN este foarte apreciată, însă ambele părți ar trebui să depună eforturi pentru a îmbunătăți eficiența dialogului și capacitatea CEN de a monitoriza angajamentele guvernului față de mediul de afaceri.

5.8. Albania a ratificat cele opt convenții de bază ale OIM, însă, în domeniul drepturilor lucrătorilor și al drepturilor sindicale, s-au înregistrat doar progrese modeste. Există domenii esențiale în care trebuie să se facă progrese: consolidarea drepturilor lucrătorilor și a drepturilor sindicale, asigurarea respectării legislației muncii de către guvern și a faptului că acesta garantează aplicarea ei, precum și îmbunătățirea dialogului social tripartit.

5.9. Versiunea revizuită a Codului muncii nu a fost încă adoptată, iar în ceea ce privește conformitatea cu standardele de muncă internaționale, persistă încă decalaje. În Albania încă se încălcă cu regularitate drepturile fundamentale ale lucrătorilor și mecanismele de împiedicare și de sancționare a încălcărilor nu sunt îndeajuns de eficiente.

5.10. Mai ales în vederea negocierilor de aderare la UE, este esențial ca partenerii sociali să fie mai bine implicați în politicile guvernului în domeniul economic, social și al ocupării forței de muncă. Partenerii sociali ar trebui să fie implicați și în pregătirile vizând îndeplinirea condițiilor necesare pentru ca Albania să devină eligibilă pentru Fondul social european și pentru alte fonduri ale UE. Numai atunci va fi posibil ca partenerii sociali albanezi să își îndeplinească efectiv viitorul rol în forumurile de democrație participativă de la nivelul UE.

⁽⁶⁾ CEN este prezidat de prim-ministru, iar printre membrii săi se numără cei mai mari șase contribuabili din comunitatea de afaceri, patru organizații ale întreprinderilor și șase personalități ale economiei naționale/mondiale.

5.11. CESE sprijină accentul pus pe creștere și pe ocuparea forței de muncă în pachetul de asistență IPA 2015 pentru Albania și recomandă CE să ia în considerare necesitățile specifice ale partenerilor sociali la elaborarea viitoarelor cereri de propuneri. În plus, partenerii sociali ar trebui să fie încurajați și, dacă este posibil, formați astfel încât să fie în măsură să se pregătească mai bine și să candideze pentru proiectele cu finanțare europeană.

Bruxelles, 22 aprilie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Autoreglementare și coreglementare în cadrul legislativ al Uniunii Europene”

(aviz din proprie inițiativă)

(2015/C 291/05)

Raportor unic: domnul Jorge PEGADO LIZ

La 10 iulie 2014, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz cu privire la

Autoreglementare și coreglementare în cadrul legislativ al Uniunii Europene (aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 31 martie 2015.

În cea de a 507-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2015 (ședința din 22 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 117 voturi pentru, 46 de voturi împotriva și 9 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Autoreglementarea și coreglementarea reprezintă mecanisme – spontane sau induse – de reglementare a intereselor economice și sociale sau a relațiilor și practicilor comerciale ale diferiților agenți economici (părți interesate).

1.2. Ele trebuie considerate ca instrumente complementare sau suplimentare importante – dar niciodată ca alternativă – la instrumentele juridice obligatorii (*hard law*), cu excepția cazurilor în care în „normele fundamentale” există o bază de abilitare corespunzătoare.

1.3. O astfel de bază de abilitare nu există nici în tratatele UE, nici în constituțiile statelor membre.

1.4. Pentru ca aceste instrumente de reglementare să fie valide și recunoscute în orice ordine juridică, configurația și domeniul lor de aplicare trebuie să fie definite prin dispoziții exprese și explicite cu caracter obligatoriu, care să fie aplicabile pe cale judiciară, fie la nivel național, fie la nivelul Uniunii Europene, respectând totodată natura acestor instrumente și, mai ales, acordul voluntar al participanților.

1.5. Această reglementare trebuie să definească clar parametrii recunoașterii lor, principiile pe care trebuie să le respecte și limitele care li se aplică în calitate de instrument accesoriu de reglementare în cadrul ordinii juridice respective.

1.6. Printre aceste principii cu caracter general, aplicabile atât autoreglementării, cât și coreglementării, indiferent de sectoarele în care se aplică și fără a aduce atingere stabilirii unor cerințe specifice, adaptate unor cazuri speciale, trebuie să se ia în considerare cu precădere:

- (a) conformitatea cu dreptul UE și cu dreptul internațional, inclusiv cu acordurile comerciale internaționale;
- (b) transparența și publicitatea;
- (c) reprezentativitatea părților implicate;
- (d) consultarea prealabilă a părților direct interesate;
- (e) valoarea adăugată din punct de vedere al interesului general;
- (f) inaplicabilitatea,

— în cazurile care vizează definirea drepturilor fundamentale;

— sau în situațiile în care regulile trebuie aplicate în mod uniform în toate statele membre;

- (g) supunerea lor la controlul organelor jurisdicționale ale Uniunii Europene și ale statelor membre;
- (h) monitorizarea gradului de realizare și evaluarea reușitei în funcție de criterii obiective și de indicatori fiabili definiți în prealabil și specificați în funcție de sectoare și de obiective;
- (i) controlul și monitorizarea punerii în aplicare prin măsuri de natură preventivă sau represivă, ca mijloace de garantare a eficienței lor;
- (j) instituirea unui sistem de sancțiuni de natură pecuniară (amenzi) sau de altă natură, cum ar fi excluderea sau retragerea acreditării participanților;
- (k) posibilitatea ca aceste mecanisme să fie revizuite periodic, în lumina evoluției situațiilor, legislațiilor și aspirațiilor semnatarilor lor;
- (l) identificarea clară a surselor de finanțare.

1.7. Acordul interinstituțional (AII) reprezintă un pas important în definirea spațiului care revine autoreglementării și coreglementării la nivelul UE.

1.8. Revizuirea lui trebuie:

- (a) să identifice o bază juridică obligatorie;
- (b) să structureze AII ca instrument specific, în sensul articolului 295 din TFUE;
- (c) să redefinească conceptele fundamentale în acord cu cele mai recente orientări ale doctrinei, care diferențiază autoreglementarea de coreglementare și recunosc existența unor forme intermediare, cum sunt cele promovate prin recomandări și comunicări ale UE;
- (d) să dispună cu claritate ca eventualele litigii să poată fi înaintate sistemelor extrajudiciare alternative de soluționare a conflictelor.

1.9. De asemenea, CESE consideră că acest acord ar putea fi completat în mod avantajos printr-o recomandare adresată statelor membre, care să le îndemne să adopte la nivel național aceleași principii și aceiași parametri.

1.10. CESE îndeamnă Comisia, PE, Consiliul și statele membre să acorde prioritate revizuirii AII conform sugestiilor din prezentul aviz și solicită să fie consultat în momentul revizuirii.

2. Introducere: obiectivul avizului

2.1. În numeroase domenii și în cadrul mai multor organisme naționale și internaționale, autoreglementarea și coreglementarea sunt considerate de mult timp instrumente complementare și suplimentare în raport cu instrumentele juridice obligatorii, indispensabile pentru asigurarea unei reglementări corespunzătoare a diverselor activități economice și sociale.

2.2. La nivelul UE, CESE este cel care, îndeosebi prin intermediul Observatorului Pieței Unice din cadrul său, a fost cel mai implicat în definirea și punerea în valoare a rolului autoreglementării și coreglementării, abordându-le în numeroase avize, elaborate în special de Secțiunea INT⁽¹⁾. Trebuie menționată crearea în cadrul Observatorului Pieței Unice, începând din martie 2008, a unei baze de date privind autoreglementarea și coreglementarea, pe care CESE s-a sprijinit în activitatea sa și pe care a actualizat-o constant pe baza diverselor experiențe naționale și europene din domeniu.

2.3. Între timp, tema a fost tratată în mod aprofundat la nivel academic, de către profesori eminenți, în special în dreptul contractelor, guvernanta întreprinderilor, responsabilitatea socială, internetul, comerțul electronic, siguranța produselor, serviciile profesionale, mediul, publicitatea și serviciile audiovizuale din piața internă.

2.4. Ceea ce lipsește însă, în mod vădit, este o reflecție de natură politico-legislativă, care să definească în mod clar cadrul juridic în care trebuie să opereze aceste instrumente la nivelul UE, să precizeze natura lor juridică, să stabilească condițiile lor de validitate, să delimiteze domeniile de aplicare, să clarifice raporturile lor cu instrumentele juridice obligatorii și să le stabilească limitele, în interiorul unui cadru solid, coerent și armonizat.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions&itemCode=32858>

3. Concepte și definiții fundamentale

3.1. Se consideră de regulă că instrumentele juridice obligatorii sau, în engleză, *straight regulation* reprezintă corpul de norme create de state, altfel spus de natură statală și guvernamentală, rezultate din sistemele democratice tradiționale din statele-națiuni și din corespondentele acestora de la nivelul instituțiilor supranaționale care sunt rezultatul unor alegeri democratice, așa cum sunt legile Congresului american și regulamentele și directivele Uniunii Europene. Este vorba de ceea ce se înțelege de obicei prin ansamblul legilor în sens larg, instituite de puterea legislativă – sau de cea executivă, atunci când este abilitată în mod explicit în acest sens – și ale căror dispoziții sunt însoțite de mijloace coercitive care să ducă la respectarea lor, inclusiv cu forța, dacă este cazul, precum și de măsuri de natură civilă sau penală care sancționează nerespectarea lor (instrumente juridice obligatorii, în engleză *hard law*).

3.2. Autoreglementarea, concept care își are originea în domeniul psihologiei comportamentale, desemnează în general, atunci când este aplicat în domeniul economiei, adoptarea de către agenții economici a anumitor reguli de comportament reciproc sau față de terții prezenți pe piață și în societate, a căror respectare este convenită de comun acord, fără intervenția unor mecanisme coercitive externe.

3.3. Doctrina a elaborat un inventar cuprinzător de tipuri de autoreglementare, în funcție de diferite criterii de clasificare, mai mult sau mai puțin științifice, între care se disting:

- (a) autoreglementarea originară sau delegată, după cum elaborarea normelor se face prin simplul angajament al părților interesate (situație denumită și „autoreglementare privată”) sau, respectiv, în care există o entitate superioară (statul, organe de reglementare și sectoriale, Uniunea Europeană) care stabilește anumiți parametri a căror respectare este obligatorie (situație denumită și „autoreglementare publică”);
- (b) autoreglementarea de natură legislativă, cutumiară sau jurisprudențială, în care izvorul de drept poate fi: legea, în special dreptul constituțional sau supranațional (de exemplu, dreptul Uniunii Europene), „uzanțele și cutumele comerciale” tradiționale, în prezent desemnat prin expresia „bune practici” sau, respectiv compilația hotărârilor judecătorești;
- (c) autoreglementarea națională sau transnațională (denumită și „reglementarea privată transnațională”), în funcție de domeniul său, care poate fi pur național sau poate rezulta din acorduri semnate de actori privați, întreprinderi, ONG-uri, experți independenți care stabilesc standarde tehnice, în interacțiune cu organizații internaționale sau interguvernamentale.

3.4. În sfârșit, prin coreglementare se înțelege în general o formă de reglementare a părților interesate, promovată, orientată, dirijată sau controlată de către o entitate terță, care poate fi un organism oficial sau o entitate de reglementare independentă, care dispune în mod normal de competențe de verificare și control, iar în unele cazuri și de capacitatea de a sancționa.

3.5. Deși sunt considerate adesea ca fiind sinonime, „codurile etice” și „codurile de bune practici” exprimă două noțiuni diferite, care merită diferențiate.

3.6. Ambele noțiuni exprimă ideea unui corpus de norme sau de reguli care provin din procese de autoreglementare sau de coreglementare, reprezentând forma cea mai elaborată în care se poate traduce acordul dintre părțile interesate referitor la aceste norme și care au ca obiectiv asigurarea transparenței și accesibilității acestui ansamblu de norme și a modalităților lor de aplicare, pentru toți cei interesați.

3.7. Cu toate acestea, codurile etice se referă la normele deontologice aplicabile exercitării anumitor profesii, atunci când cei care le practică sunt abilitați prin lege să se autoreglementsze, respectând cadrul care le este oferit de legile naționale sau de normele internaționale care reglementează exercitarea profesiunilor liberale respective (medici, avocați, jurnaliști etc.)

3.8. În schimb, codurile de bune practici desemnează mai degrabă un corpus de norme de autoreglementare sau de coreglementare în sensul prezentului aviz.

4. Actualul cadru juridic european privind autoreglementarea și coreglementarea

A. Conceptele „o mai bună legiferare”, „reglementare inteligentă” și „simplificare”

4.1. La nivelul UE, de-abia după Consiliul European de la Lisabona, din martie 2002, Comisia Europeană a prezentat inițiativa cunoscută în general sub numele *Better regulation*, pornind de la Planul de acțiune pentru o mai bună legiferare la nivel european, din iunie 2002 ⁽²⁾, urmat de importantul Acord interinstituțional privind o mai bună legiferare ⁽³⁾, încheiat de către Parlamentul European, Consiliul și Comisia.

4.2. O mai bună legiferare, precum și, în măsura posibilului, o legiferare mai redusă au fost dintotdeauna un obiectiv al politicii privind piața unică ⁽⁴⁾, susținute constant de CESE în cadrul a diferite avize ⁽⁵⁾, scopul fiind identificarea celor mai bune piste pentru ca dispozitivul legislativ să devină mai convivial și mai ușor de înțeles de către întreprinderi, lucrători, consumatori și organizațiile societății civile.

4.3. CESE a avut posibilitatea de a se pronunța în mod detaliat și contextualizat cu privire la aceste teme, nu numai ca răspuns la propunerile Comisiei, dar și în contextul unor inițiative proprii și inovatoare, ca de exemplu avizul intitulat „Abordarea proactivă a dreptului: un pas înainte spre o mai bună legiferare la nivelul UE” ⁽⁶⁾.

B. Locul autoreglementării și al coreglementării în actualul cadru juridic al Uniunii Europene

4.4. Dacă facem abstracție de Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare, deja menționat, trebuie să admitem că chestiunea autoreglementării și a coreglementării a fost relativ absentă din cadrul inițiativelor și preocupărilor Comisiei evocate anterior ⁽⁷⁾.

4.5. Trebuie subliniate anumite aspecte importante ale acestui text, și anume:

- (a) redeschiderea discuției privind interpretarea principiilor subsidiarității și proporționalității prevăzute în prezent la articolul 5 din Tratatul UE și în Protocolul nr. 2 la acest tratat, dat fiind că utilizarea mecanismelor de autoreglementare și coreglementare trebuie analizată în funcție de aceste două principii;
- (b) încadrarea acestor mecanisme în programele privind o mai bună legiferare care tind să „legifereze mai puțin pentru a legifera mai bine”;
- (c) diferențierea clară a acestor mecanisme, indiferent de forma lor, de „metoda deschisă de coordonare” (MDC), ale cărei domenii de aplicare sunt specificate la articolul 6 din TFUE;
- (d) în mod similar, diferențierea clară a acestor mecanisme în raport cu tot ceea ce se desemnează în mod obișnuit prin denumirea de „soft law” ⁽⁸⁾ sau instrumente legislative fără caracter obligatoriu, cum ar fi documentele pregătitoare sau de informare (de exemplu, cărțile albe și cărțile verzi, planurile de acțiune și programele), actele interpretative, precum Comunicarea „De minimis” din domeniul dreptului concurenței ⁽⁹⁾, concluziile, declarațiile, rezoluțiile și, nu în ultimul rând, recomandările și avizele, prevăzute la articolul 288 din TFUE ⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ Cartea albă privind guvernanța europeană COM(2001) 428 final, JO C 287, 12.10.2001, precum și comunicările Comisiei privind o mai bună legiferare, COM(2002) 275, 276, 277 și 278 final din 5 iunie 2002.

⁽³⁾ În acest sens, se recomandă consultarea articolelor dnei Linda A. J. Senden: „Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet” (*Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 9, 1 ianuarie 2005) și „Soft Law and its implications for institutional balance in the EC” (*Utrecht Law Review*, IGTUR, vol. 1, nr. 2, decembrie 2005, p. 79).

⁽⁴⁾ Reamintim în acest sens proiectul SLIM – Simplificarea legislației pieței interne [COM(96) 559 final și COM(2000) 104 final].

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

⁽⁶⁾ JO C 175, 28.7.2009, p. 26.

⁽⁷⁾ Stau mărturie în acest sens, printre altele, rapoartele anuale succesive privind monitorizarea aplicării dreptului UE, diversele rapoarte privind strategia de simplificare a cadrului de reglementare, precum și frecventele analize strategice ale programului „O mai bună legiferare” în UE. Singurele excepții care se cer menționate sunt referirile din textul documentului de lucru al Comisiei intitulat „Primul raport asupra punerii în aplicare a strategiei de simplificare a cadrului de reglementare”, Bruxelles, COM(2006) 690 final, din 14 noiembrie 2006.

⁽⁸⁾ A se vedea definiția în: Linda Senden, „Soft Law and its implications for institutional balance in the EC” (*Utrecht Law Review*, IGTUR, vol. 1, nr. 2, decembrie 2005, p. 79).

⁽⁹⁾ Doc. C(2014) 4136 final din 25 iunie 2014.

⁽¹⁰⁾ Acestea – și nu autoreglementarea sau coreglementarea – sunt tipurile de instrumente la care se referă Comisia, de exemplu în comunicarea sa intitulată „Politica fiscală a Uniunii Europene: priorități pentru următorii ani” [COM(2001) 260 final, JO C 284, 10.10.2001, p. 6], în special la punctul 4.3.

4.6. Cu toate acestea, prin însăși natura sa, acest „acord” nu se traduce decât printr-un „angajament” interinstituțional, fără a constitui, în sine, o obligație juridică în raport cu terții⁽¹¹⁾. Pe de altă parte, în special în ceea ce privește autoreglementarea, Comisia este de părere că instituțiile UE nu trebuie să interfereze cu astfel de inițiative voluntare⁽¹²⁾ și să se limiteze la a verifica dacă practicile astfel consacrate sunt conforme cu dispozițiile tratatului.

4.7. În ceea ce privește coreglementarea, care pare să fie opțiunea clar preferată de AII, instituțiile se angajează să promoveze acorduri între părțile interesate, definindu-le domeniul prin acte legislative, evaluându-le conformitatea cu textele legislative fundamentale și cu normele care permit elaborarea acestor acorduri și controlând punerea lor în aplicare. Cu toate acestea, acest deziderat nu s-a concretizat decât în mai puțin de 10 cazuri⁽¹³⁾.

4.8. Cu toate acestea, în oricare dintre aceste cazuri, **AII nu definește cu adevărat un cadru juridic pentru utilizarea acestor mecanisme la nivelul UE**, referindu-se cel mult la:

- (a) garantarea transparenței lor;
- (b) neaplicarea acestor mecanisme în situațiile în care sunt în joc drepturi fundamentale sau opțiuni politice importante; sau
- (c) în situațiile în care normele trebuie aplicate în mod uniform în toate statele membre.

4.9. În **Parlamentul European**, această chestiune a fost evocată într-o serie de rezoluții, precum și în Raportul Comisiei pentru afaceri constituționale, deja menționat, referitor la încheierea Acordului interinstituțional privind o mai bună legiferare între Parlamentul European, Consiliu și Comisie⁽¹⁴⁾.

4.10. **CESE** a insistat în diferite avize atât asupra avantajelor, cât și a limitelor, precum și a obiectivelor precise și bine delimitate ale utilizării autoreglementării și coreglementării⁽¹⁵⁾, doctrina sa putând fi rezumată după cum urmează:

- (a) Autoreglementarea trebuie să fie conformă legislației și să se bazeze pe aceasta; trebuie să poată fi pusă în aplicare, verificată și controlată; trebuie, de asemenea, să fie eficace și să ofere căi de atac explicite, mai ales la nivel transfrontalier.
- (b) Coreglementarea combină anumite elemente ale legiferării, în special în ceea ce privește caracterul previzibil și obligatoriu, cu regimul mai flexibil al autoreglementării. În cazul coreglementării, miza este de a se defini, menține și conserva obiective politice, permițându-se totodată o mai mare flexibilitate a cadrului de reglementare.
- (c) Într-un cadru politic democratic, reglementarea privată trebuie, în general, să reprezinte o dezvoltare sau o punere în aplicare a reglementării publice, înlocuind-o eventual în anumite domenii, inclusiv atunci când este vorba de reguli nescrise de origine cutumiară sau de regulamente interne pe care legiuitorul și autoritatea publică doresc, în mod explicit sau implicit, să le facă respectate; un exemplu în acest sens sunt codurile deontologice ale anumitor profesii.

⁽¹¹⁾ Așa cum explică foarte bine Linsa Senden în articolul deja citat, „*Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet*”, după cum urmează: „*As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms («agree», «will»), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: «The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement» (point 38). Secondly, where «agreed acts» are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties*”.

⁽¹²⁾ Așa cum se afirmă în mod clar în Planul de acțiune al Comisiei pentru 2002, „*spre deosebire de coreglementare, autoreglementarea nu presupune un act legislativ*” [COM(2002) 278 final, p. 11].

⁽¹³⁾ Trebuie evidențiate:

- (a) Rezoluția Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului din 1 decembrie 1997, cu privire la un cod de conduită în domeniul impozitării întreprinderilor;
- (b) Regulamentul (CE) nr. 80/2009 privind un cod de conduită pentru sistemele informatizate de rezervare, JO L 35, 4.2.2009, p. 47. Pentru exemple suplimentare, a se vedea <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-opinions.32859>

⁽¹⁴⁾ Raportor: Monica FRASSONI (A5-0313/2003 din 25 septembrie 2003).

⁽¹⁵⁾ Merită menționate în mod deosebit pozițiile afirmate de CESE pe baza următoarelor avize:
 — JO C 14, 16.1.2001, p. 1, pe tema „Simplificarea legislației în cadrul pieței unice (OPU)”;
 — JO C 48, 21.2.2002, p. 130, pe tema „Simplificarea” (supliment de aviz);
 — JO C 112, 30.4.2004, p. 4;
 — JO C 255, 14.10.2005, p. 22, pe tema „Prioritățile pieței unice în perioada 2005-2010”;
 — JO C 24, 31.1.2006, p. 52, pe tema „O mai bună implementare și aplicare a legislației comunitare”;
 și, în special, în raportul de informare din 24 ianuarie 2005.

- (d) Succesul coreglementării și al autoreglementării depinde de diverși factori: perceperea interesului general, transparența sistemului, reprezentativitatea și capacitatea actorilor săi, existența unor mecanisme de evaluare și de supraveghere, eficiența monitorizării, care ar trebui să cuprindă și sancțiuni, dacă este cazul, precum și un spirit de colaborare reciprocă între părțile interesate și autoritățile publice și societate, în general.
- (e) Coreglementarea și autoreglementarea prezintă multiple avantaje: eliminarea obstacolelor din calea pieței unice, simplificarea normelor, flexibilitatea și rapiditatea aplicării, decongestionarea circuitelor legislative și răspunderea comună a participanților.
- (f) Ele prezintă simultan și anumite limitări, care depind mai ales de eficacitatea monitorizării și a sancțiunilor, de incertitudinea legată de acceptarea codurilor convenite de către toate părțile, precum și de condițiile care asigură o compatibilitate deplină cu ansamblul normelor în vigoare și cu exigențele unui cadru legislativ adecvat în materie de sănătate, de siguranță și de servicii de interes general.

5. Rolul reglementării, al autoreglementării și al coreglementării: definiție și bază juridică

(a) Necesitatea unei baze juridice

5.1. Uniunea Europeană se definește, în textul său constitutiv, ca o „comunitate de drept”, după modelul binecunoscutei noțiuni a „statului de drept”. Într-o comunitate de drept, validitatea oricărei norme depinde de existența unei norme de abilitare care trebuie să se găsească încă de la început în textul fundamental și, ulterior, în diversele acte legislative ale piramidei normelor.

5.2. Textul constitutiv al UE este compus la ora actuală din Tratatul UE și TFUE, care au aceeași valoare juridică [articolul 1, alineatul (3) din Tratatul UE], și din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care a devenit între timp o parte integrantă a TFUE, având și ea aceeași valoare juridică (articolul 6 din Tratatul UE). Toate dispozițiile corpului juridic al UE trebuie să aibă ca bază sau temei juridic o dispoziție a acestui text constitutiv, care să vizeze fie atribuirea unei competențe directe de a legifera, fie delegarea unei astfel de competențe (acte delegate și acte de punere în aplicare reglementate prin articolele 290 și 291 din TFUE).

5.3. Competențele care revin UE, conform tratatului, sunt exclusiv acelea care îi sunt atribuite de către statele membre, conform principiului atribuirii competențelor [articolul 4 alineatul (1) și articolul 5 alineatul (2) din TFUE] și în conformitate cu caracterul lor exclusiv sau partajat [articolul 2 alineatele (1) și (2) din TFUE], ele fiind totodată limitate, în ceea ce privește interpretarea și punerea în aplicare, de către principiile subsidiarității și proporționalității [articolul 5 alineatele (3) și (4) din Tratatul UE].

5.4. UE nu poate delega exercitarea competențelor sale legislative decât în măsura în care este autorizată în mod expres în acest sens, neputând delega decât competențele care i-au fost atribuite [articolul 13 alineatul (2) din Tratatul UE].

5.5. Având în vedere că recunoașterea de către instituțiile UE (Consiliu, PE și Comisie) a unui spațiu „alternativ” în raport cu competența sa legislativă poate fi înțeleasă numai ca o „delegare” a competențelor care le-au fost atribuite, pare esențială că, pentru a fi valabilă în calitate de „reglementare comunitară”, această posibilitate de delegare trebuie să fie prevăzută în mod clar în textele constitutive, chiar dacă forma în care este exercitată, modalitățile cu privire la aplicarea sa și cerințele ei pot fi lăsate în seama legislației secundare.

5.6. Se constată însă că nicăieri în textele constitutive, nici în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, nu se întâlnește, explicit sau măcar implicit, un astfel de temei juridic, nici măcar sub forma unei interpretări în sens foarte larg a articolului 11 din Tratatul UE.

5.7. În sfârșit, nici măcar AII nu constituie, în sine, o sursă de drept comunitar și nici nu autorizează, cu efect juridic obligatoriu față de terți, nicio formă de delegare a competențelor care să rezulte din definiția AII privind utilitatea recurgerii, „atunci când Tratatul CE nu cere în mod specific utilizarea unui instrument juridic, la mecanisme de reglementare **alternative**” (punctul 16).

5.8. Indiferent de „legitimitatea” urmărită în diferite instrumente juridice ale legislației derivate și de definirea mai mult sau mai puțin detaliată a principiilor și a condițiilor pe care astfel de mecanisme trebuie să le îndeplinească pentru a fi recunoscute la nivelul UE de către instituțiile cu competențe legislative, **ceea ce lipsește este o normă de abilitare, prin care aceste instituții să fie autorizate să renunțe la puterea lor legislativă și să o delege acestor mecanisme, ca alternativă legitimă la instrumentele de reglementare europeană definite în tratate.**

(b) **Un instrument specific de definire a autoreglementării și a coreglementării**

5.9. O chestiune complet diferită este aceea de a considera astfel de mecanisme nu atât ca o alternativă în raport cu competența legislativă a UE, ci mai degrabă ca o modalitate de **a completa sau de a aduce adăugiri la o astfel de legislație, într-un cadru juridic stabilit în prealabil și definit în mod absolut transparent.**

5.10. Prin urmare, considerăm că un astfel de cadru ar trebui definit de manieră generală, pe baza tratatelor și a Cartei drepturilor fundamentale, în loc să fie lăsat la discreția cazuisticii fiecărui act legislativ secundar sau derivat.

5.11. O astfel de definiție ar trebui să se regăsească **într-un acord interinstituțional specific, cu caracter obligatoriu în termenii articolului 295 din TFUE**, a cărui punere în aplicare să poată face obiectul controlului Curții de Justiție.

5.12. În mod accesoriu și pornind de la premisa că este de competența UE să „consilieze” statele membre, astfel încât ele să urmeze, în cadrul ordinii lor juridice naționale, modelul ce va fi instituit la nivel european în ceea ce privește autoreglementarea și coreglementarea de la nivel național, regional sau local, considerăm că instrumentul adecvat ar fi **o recomandare**, care să reia principiile și cerințele definite în noul AII și să îndemne statele membre să le adopte și să le pună în aplicare la nivelurile menționate anterior în ordinea lor juridică internă.

5.13. În final, CESE consideră că termenii acestui acord trebuie să facă în prealabil obiectul unui aviz din partea sa, în calitate de organism reprezentativ al societății civile organizate (articolul 304 din TFUE).

(c) **O redefinire a unor concepte fundamentale**

5.14. Noul AII va trebui să redefinească într-un mod mai realist conceptele, tipurile și modalitățile autoreglementării și coreglementării.

5.15. În realitate, conceptele de coreglementare și autoreglementare prevăzute în actualul AII nu corespund niciuneia dintre noțiunile recunoscute de doctrină și nici nu diferențiază în mod corect cele două modalități în funcție de regimurile juridice diferite care li se aplică.

5.16. Pe de altă parte, cele două tipuri definite de AII nu epuizează diversitatea tipurilor existente, ba chiar situațiile în care anumite regimuri sunt rezultatul unei combinații de „*soft-law*” (de exemplu, recomandările) sau de acorduri private (de exemplu, „mesele rotunde”) nu sunt luate în considerare, ca de altfel nici în cazul acordurilor transnaționale de reglementare privată.

5.17. Nu în ultimul rând, AII omite rolul care trebuie să revină organismelor UE de reglementare ca „parte terță” independentă și imparțială în cadrul formulării și negocierii acordurilor de reglementare, după modelul situației organismelor de reglementare de la nivel național, din diferite sectoare.

(d) **Principii fundamentale și cerințe esențiale**

5.18. O parte importantă a viitorului AII va consta într-o definiție clară și precisă, cu caracter general, a ansamblului principiilor fundamentale și cerințelor esențiale cărora trebuie să li se conformeze mecanismele de autoreglementare și coreglementare pentru a putea fi recunoscute și/sau recomandate de UE.

5.19. Trebuie subliniat că la nivel european se pot crea modalități de autoreglementare și în afara cadrului AII, în temeiul libertății de a încheia contracte și al libertății de asociere. Astfel de modalități sunt întru totul legitime, în măsura în care sunt conforme cu principiile generale de drept ale UE, însă ele nu vor putea fi recunoscute în cadrul AII decât dacă îndeplinesc cerințele stabilite de acesta.

5.20. Actualul AII identifică deja câteva astfel de cerințe, menționate anterior, care vor trebui menținute, chiar dacă ar merita să fie mai bine definite, în special în cazurile de neaplicare identificate, atunci când în joc sunt drepturi fundamentale, opțiuni politice importante sau când regulile trebuie aplicate în mod uniform în toate statele membre.

5.21. Cu toate acestea, doctrina și experiența diferiților agenți economici a identificat o întreagă serie de alte principii și cerințe, pe care le prezentăm pe scurt în cele ce urmează:

- (a) Autoreglementarea și coreglementarea trebuie să se înscrie într-o abordare care servește interesul general, nu numai interesul entităților reglementate.
- (b) Este de dorit să se respecte întotdeauna prevederile legislative și juridice în vigoare în Europa și, în primul rând, obiectivele și preceptele Tratatului UE, ale Cartei drepturilor fundamentale a UE și ale Convenției Europene a Drepturilor Omului. De asemenea, ele trebuie să fie compatibile cu dreptul internațional și cu acordurile comerciale internaționale, în special cu dispozițiile OMC.
- (c) Autoreglementarea și coreglementarea trebuie să se supună controlului organelor juridictionale ale UE și celor naționale.
- (d) Transparența trebuie să permită să se dispună de informații practice și accesibile tuturor, fără dificultăți sau costuri disuasive, iar obiectivele trebuie enunțate în mod clar și neechivoc.
- (e) Gradul de realizare trebuie să poată fi monitorizat pe baza unor criterii obiective și a unor indicatori fiabili, definiți în prealabil de către Comisie, prin intermediul unor evaluări ale impactului *ex ante* sau *ex post*, efectuate chiar de ea sau încredințate unor evaluatori independenți, publici sau privați, acreditați corespunzător.
- (f) Reprezentativitatea partenerilor trebuie să garanteze aplicarea efectivă a normelor convenite și credibilitatea dispozitivelor, precum și eficacitatea lor. Reprezentativitatea trebuie să fie proporțională cu ponderea ramurii profesionale în cauză, interprofesională sau sectorială, precum și cu amploarea dispozițiilor convenite, ea trebuind să fie apreciată, după caz, în termeni cantitativi (numărul și proporția membrilor afiliați în cadrul organizației), dar, mai ales, la nivel calitativ (capacitatea de a interveni pe teren, de a asigura legitimitatea dispozițiilor adoptate și de a impune respectarea lor).
- (g) Consultarea prealabilă a părților direct interesate este, de asemenea, un element important în ce privește valoarea și calitatea prevederilor, dar și eficiența lor.
- (h) Supravegherea, evaluarea și monitorizarea dispozitivelor de autoreglementare și coreglementare prin intermediul unor măsuri cu caracter preventiv sau represiv (sanctiuni), urmărindu-se garantarea eficienței lor, de exemplu:
 1. mecanisme de autocontrol și autodisciplină, inclusiv studii de impact *ex ante* ⁽¹⁶⁾;
 2. baze de date care să permită o monitorizare mai eficace ⁽¹⁷⁾;
 3. adoptarea unei certificări pe bază de etichetă sau „marcă” de referință ⁽¹⁸⁾;
 4. adoptarea unor coduri naționale în contextul aplicării unui cod de conduită european ⁽¹⁹⁾;

⁽¹⁶⁾ Merită menționate ca exemple:
un mecanism de autocontrol instituit de EFCA pentru garantarea aplicării codului de conduită din 1992 al societăților de inginerie și consultanță;
dispozițiile cu caracter obligatoriu ale unui cod deontologic al avocaților din Uniunea Europeană, adoptat în 1988 de către Consiliul Barourilor Europene (CCBE);
un consiliu disciplinar creat printr-un cod de conduită al administratorilor de bunuri pentru a garanta aplicarea acestuia și, după caz, pentru a aplica sancțiuni – de exemplu, observații, muștrări și propuneri de excludere;
Alianța europeană pentru etică în publicitate (EASA), creată în 1992 pentru a promova și coordona autoreglementarea din industria publicității;
controlul exercitat de BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie*) asupra aplicării corecte a acordului încheiat în 1995, la Berlin, între guvern și întreprinderi, cu privire la condițiile și controlul efectului de seră prin intermediul reducerii emisiilor de CO₂ în Germania, în conformitate cu dispozițiile Acordului de la Kyoto.

⁽¹⁷⁾ Ca, de exemplu, baza de date a instituțiilor de formare a inginerilor creată în 1987 de către Federația asociațiilor naționale ale inginerilor (FEANI), referitoare la aplicarea dispozițiilor unui cod european de deontologie care garantează recunoașterea reciprocă a formării și a calificărilor profesionale. Baza cuprinde 30 000 de membri afiliați.

⁽¹⁸⁾ De exemplu, eticheta creată de membrii Comitetului European pentru asigurări și pensii ocupaționale pentru a dovedi aplicarea unui cod european de bune practici pe internet sau etichetele privind siguranța comerțului electronic adoptate ca urmare a codului de conduită privind vânzarea la distanță.

⁽¹⁹⁾ Este cazul aplicării unui cod de conduită european adoptat în 1995 și modificat în 2004 de către Federația europeană a asociațiilor de vânzare directă.

5. instituirea unor specificații tehnice, în paralel cu dispozițiile juridice ⁽²⁰⁾;
 6. elaborarea unor ghiduri operaționale privind aplicarea ⁽²¹⁾;
 7. instituirea unui sistem de sancțiuni de natură pecuniară (amenzi) sau de altă natură, cum ar fi excluderea sau retragerea acreditării participanților;
- (i) în sfârșit, dispozitivele de autoreglementare și coreglementare trebuie să poată fi revizuite în mod periodic și modificate în lumina evoluției situațiilor, legislațiilor și aspirațiilor semnatarilor lor.

5.22. De asemenea, tot Comisiei îi revine sarcina de a stabili, ținând seama de considerații legate de securitatea juridică și de flexibilitate, cât de oportun este ca aceste elemente structurante ale mecanismelor respective să figureze chiar în textul AI sau într-o anexă a acestuia, care să aibă aceeași valoare juridică, dar care să poată fi eventual revizuită mai ușor, fără a se aduce atingere garanțiilor în materie de consultare a tuturor entităților interesate.

5.23. Această definiție cu caracter general nu trebuie să contravină posibilității (care va trebui să fie prevăzută explicit în AI) de a institui, pentru fiecare instrument legislativ care prevede recurgerea la aceste mecanisme, condiții și cerințe proprii, adaptate situației din sectorul respectiv, așa cum s-a procedat deja în diferite regulamente și directive în care se menționează astfel de mecanisme.

(e) Principalele domenii de aplicare prioritare

5.24. În principiu, Comitetul consideră că unele domenii sectoriale ar trebui să fie excluse în bloc.

5.25. Cu toate acestea, CESE recunoaște că există sectoare în cazul cărora, din motive conjuncturale, ar trebui să se procedeze cu o mai mare prudență sau să se aplice termeni și condiții mai precise în ce privește recurgerea la autoreglementare și la coreglementare. Menționăm în acest sens, printre altele, serviciile financiare, serviciile publice sau serviciile de interes general și anumite domenii care, deși nu corespund în mod direct definiției conținutului privind drepturile fundamentale, se referă la modalitățile de exercitare a acestora: este cazul drepturilor consumatorilor, așa cum s-a menționat în diferite avize ale CESE.

5.26. Domeniile de predilecție sunt îndeosebi cele care se referă la guvernarea și la responsabilitatea socială a întreprinderilor, precum și la relațiile economice.

5.27. Putem saluta, astfel, anumite inițiative recente ale Comisiei, precum platforma CoP (*Pilot Community of Practice for better self and co-regulation*), bazată pe Comunicarea Comisiei privind responsabilitatea socială a întreprinderilor ⁽²²⁾, sau sprijinul pentru acordul încheiat de principalii furnizori de servicii internet în scopul unui internet mai sigur, dar totodată și exemplul inițiativelor care decurg din Directiva privind comerțul electronic ⁽²³⁾ sau cele vizate de diferite instrumente europene.

(f) Avantaje și inconveniente

5.28. Avantajele utilizării mecanismelor de autoreglementare și coreglementare au fost deja identificate de CESE în avize anterioare. În rezumat, conform acestor avize, cele mai importante avantaje sunt următoarele: „eliminarea obstacolelor din calea pieței unice, simplificarea normelor, flexibilitatea și rapiditatea aplicării, decongestionarea circuitelor legislative și răspunderea comună a participanților”.

5.29. Merită menționate însă și limitele acestor mecanisme, „care depind, mai ales, de eficacitatea monitorizării și a sancțiunilor, precum și de condițiile care asigură o compatibilitate deplină cu ansamblul legilor în vigoare și cu exigențele unui cadru legislativ adecvat în materie de sănătate, de siguranță și de servicii de interes general”, așa cum se afirmă în avizele menționate ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ De exemplu, prevederile cantitative privind reducerea consumului de energie a mașinilor de spălat, adoptate în 1999 de către Consiliul european al producătorilor de aparate electrocasnice (CECED), în colaborare cu Comisia Europeană.

⁽²¹⁾ Menționăm în acest sens:
— standardele de pregătire stabilite printr-un ghid, în contextul aplicării dispozițiilor unui cod de norme profesionale pentru conservatorii/restauratorii europeni;
— un manual de utilizare pentru furnizorii de servicii prin internet, elaborat în 2001 de către Camera de comerț din Milano pentru a promova bunele practici în acest domeniu.

⁽²²⁾ COM(2011) 681 final.

⁽²³⁾ Directiva 2000/31/CE (JO L 178, 17.7.2000, p. 1).

⁽²⁴⁾ Raportul de informare INT/204 din 24 ianuarie 2005 pe tema „Stadiul actual al coreglementării și al autoreglementării în cadrul pieței unice”.

(g) Metode alternative de soluționare a litigiilor

5.30. La ora actuală, la capătul unui proces îndelungat și anevoios, dispozițiile extrajudiciare de soluționare a litigiilor fac deja obiectul unei reglementări europene prevăzute în Regulamentul SOL (privind soluționarea online a litigiilor în materie de consum) și Directiva SAL ⁽²⁵⁾ (privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum), care urmează să fie puse în aplicare în diferitele state membre.

5.31. Deși din punct de vedere pur teoretic nu este vorba de un aspect esențial pentru instituirea mecanismelor de autoreglementare și coreglementare, CESE recomandă ca viitorul AII să stabilească în mod clar, ca cerință de conformitate pentru aceste mecanisme, ca ele să fie însoțite sistematic de menționarea faptului că pot fi supuse unor sisteme extrajudiciare alternative de soluționare a litigiilor, în acord cu instrumentele UE respective.

(h) Rolul instituțiilor UE, al statelor membre și al societății civile

5.32. În punerea în aplicare a acestor instrumente, toți participanții la procesul legislativ au responsabilități specifice, pe care trebuie să și le asume.

5.33. În primul rând, Comisia este cea care trebuie să ia inițiativa de a lansa negocierile cu PE și cu Consiliul în vederea revizuirii actualului AII, conform parametrilor definiți în prezentul aviz.

5.34. Societatea civilă și, în special, CESE trebuie să fie consultate cu privire la termenii acestor negocieri, iar textul final al acordului trebuie să facă obiectul unui aviz al CESE înainte de adoptarea sa oficială.

5.35. Statele membre trebuie să se pronunțe la rândul lor, prin intermediul parlamentelor lor și în virtutea puterilor conferite de tratate în contextul monitorizării subsidiarității și proporționalității, iar guvernele trebuie să se angajeze să aplice aceleași principii în ordinele lor juridice naționale.

5.36. Nu în ultimul rând, Curții de Justiție și instanțelor naționale trebuie să li se acorde competențele și mijloacele necesare pentru a controla legalitatea măsurilor adoptate.

Bruxelles, 22 aprilie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Regulamentul (UE) nr. 524/2013 și Directiva 2013/11/UE, JO L 165, 18.6.2013, p. 1 și p. 63.

ANEXĂ

la avizul Comitetului Economic și Social European

Următorul punct din avizul secțiunii, care a fost înlocuit cu textul unui amendament adoptat de Adunare, a obținut cel puțin o pătrime din voturile exprimate [articolul 54 alineatul (4) din Regulamentul de procedură]:

Punctul 5.21 litera (h)

Controlul și monitorizarea dispozitivelor de autoreglementare și coreglementare prin intermediul unor măsuri cu caracter preventiv sau represiv (sanțiuni), urmărindu-se garantarea eficienței lor, de exemplu:

1. mecanisme de autocontrol și autodisciplină, inclusiv studii de impact *ex ante*;
2. baze de date care să permită o monitorizare mai eficace;
3. adoptarea unei certificări pe bază de etichetă sau „marcă” de referință;
4. adoptarea unor coduri naționale în contextul aplicării unui cod de conduită european;
5. instituirea unor specificații tehnice, în paralel cu dispozițiile juridice;
6. elaborarea unor ghiduri operaționale privind aplicarea;
7. instituirea unui sistem de sancțiuni de natură pecuniară (amenzi) sau de altă natură, cum ar fi excluderea sau retragerea acreditării participanților.

Rezultatul votului

Voturi pentru:	91
Voturi împotriva:	41
Abțineri:	28

Avizul Comitetului Economic și Social European privind o politică industrială pentru sectorul european al sticlei

(2015/C 291/06)

Raportor: Josef ZBOŘIL

Coraportor: Enrico GIBELLIERI

La 10 iulie 2014, 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

O politică industrială pentru sectorul european al sticlei.

Comisia consultativă pentru mutații industriale (CCMI), însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 martie 2015.

În cea de-a 507-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2015 (ședința din 22 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 144 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 6 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Încetinirea creșterii economice a avut un impact grav asupra industriei sticlei și a dus la reducerea capacității și a producției și la pierderi semnificative de locuri de muncă. Pentru a proteja locurile de muncă și a crea un climat de investiții corespunzător pentru industria sticlei din Europa, astfel încât să rămână în avangarda inovării, este esențial ca aceste provocări majore să fie abordate printr-o politică industrială europeană a sticlei. Această politică trebuie să urmărească un echilibru între cei trei piloni ai durabilității: economic, social și de mediu.

1.2. UE trebuie să utilizeze toate instrumentele aflate la dispoziția sa pentru relansarea cererii și să exploateze potențialul produselor din sticlă pentru sprijinirea tranziției spre o economie circulară, cu emisii scăzute de dioxid de carbon și eficiență din punct de vedere energetic, care să genereze importante oportunități de afaceri și noi locuri de muncă. Trebuie lansate inițiative specifice – cum ar fi obiective și măsuri solide pentru a reduce consumul de energie în clădiri, precum și dezvoltarea rapidă a unui sistem UE de etichetare energetică a ferestrelor, sprijin pentru cercetare și dezvoltare, îmbunătățirea colectării și reciclării sticlei și o revenire la creștere economică bazată pe politici în principalele sectoare (de exemplu, construcții, industria autovehiculelor și energia din surse regenerabile).

1.3. O politică industrială pentru sectorul european al sticlei trebuie să consolideze competitivitatea producătorilor stabiliți în UE, asigurându-le condiții egale cu cele ale concurenților din afara UE în ceea ce privește costurile cumulative generate de punerea în aplicare a legislației europene de mediu, prin îmbunătățirea reglementărilor și asigurarea unui mediu de reglementare previzibil și prin abordarea costurilor energetice ridicate în viitoarea uniune energetică. În acest sens, impactul asupra IMM-urilor necesită o atenție deosebită și sprijin adecvat, atunci când este necesar. Viitoarea evaluare a impactului costului cumulativ asupra acestui sector, care va fi realizată de Comisia Europeană, ar trebui să servească drept bază pentru punerea în aplicare a agendei pentru o mai bună legislație, susținută de președintele CE, Jean-Claude Juncker.

1.4. Anumite sectoare ale industriei europene a sticlei se confruntă cu practici comerciale neloiale și trebuie să fie protejate împotriva acestora. Este imperativ ca UE să acționeze rapid, cu măsuri comerciale eficace, atunci când concurența loială este amenințată. În plus, ar trebui efectuată o evaluare atentă a efectelor acordurilor comerciale noi sau viitoare privind industriile sticlei din UE.

1.5. Este necesară o politică care să adapteze mai bine sistemele de învățământ și formare la cerințele de pe piața muncii. Formarea profesională poate ajuta pe durata tranziției, dar industria europeană a sticlei trebuie, de asemenea, să atragă noi talente și să rămână în avangarda inovării.

1.6. Coordonarea și armonizarea politicilor europene sunt esențiale (energie, climă, cercetare, comerț, mediu, concurență, ocuparea forței de muncă etc.). Implicarea partenerilor sociali, în general, și instituirea unui dialog social la nivel european în acest sector, în special, ar putea contribui la o politică industrială în sectorul sticlei.

1.7. Revizuirea EU ETS pentru perioada de după 2020 trebuie să se bazeze pe elemente factuale solide și să ia în considerare marja limitată de care dispune acest sector pentru o reducere suplimentară a emisiilor de gaze cu efect de seră. Prin urmare, industria sticlei trebuie să fie pe deplin protejată împotriva riscurilor de relocare a emisiilor de dioxid de carbon după 2020 și până când țările concurente vor face eforturi comparabile de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră. EU ETS trebuie să garanteze că instalațiile de producere a sticlei beneficiază de întreaga cantitate de cote gratuite de care au nevoie în funcție de nivelurile de referință și de producția reală. În plus, reducerea cotelor nu ar trebui să depășească potențialul estimat în materie de reducere a gazelor cu efect de seră în sectorul sticlei.

1.8. Deși, în ultimii 40 de ani, în sectorul ambalajelor din sticlă a funcționat un model reușit de economie circulară, este necesară o politică proactivă, care să recunoască și să sprijine eforturile depuse și să genereze povești de succes în alte subsectoare. Trebuie stimulată reciclarea în sectorul sticlei pentru construcții, în special, pentru a permite dezvoltarea unor sisteme locale de colectare a sticlei.

1.9. În fine, industria sticlei a făcut progrese remarcabile în ceea ce privește mobilizarea resurselor interne, în timp ce aspectele legate de condițiile de concurență echitabile, în mare măsură, nu au fost încă abordate și trebuie examinate pentru crearea unei veritabile politici industriale în sectorul sticlei. Recunoscând importanța industriei sticlei în cadrul lanțului de valori, această politică ar trebui să stimuleze cercetarea și cererea în domeniul sticlei „inteligente” și al produselor cu noi caracteristici.

2. Introducere

2.1. Sticla este un material inert, produs din numeroase resurse naturale și din sticlă reciclată. Este un produs în întregime reciclabil și foarte apreciat, datorită principalelor sale caracteristici (și anume, avantajele pe care la oferă în materie de sănătate și confort, conservarea alimentelor, iluminatul natural în clădiri etc.). De asemenea, sticla este folosită în numeroase aplicații prin care se economisește energie sau se generează electricitate din surse regenerabile și în numeroase aplicații de înaltă tehnologie. În plus, datorită proprietăților sale, acest material reprezintă o sursă de inspirație pentru mulți creatori, arhitecți etc., contribuind astfel la renumele cultural al Europei în lume.

2.2. Producția totală de sticlă din UE se ridică la peste 33 de milioane de tone în 2012, UE devenind cel mai mare producător de sticlă din lume. Valoarea de producție în 2012 a fost de aproximativ 35 de miliarde EUR. În 2013, repartizarea produselor din sectorul sticlei era următoarea: recipiente din sticlă – 20 278 000 tone (Europa este cel mai mare producător de recipiente de sticlă din lume), sticlă plană – 8 095 000 tone, fibră de sticlă de consolidare – 664 000 tone, sticlă de uz casnic – 1 108 000 tone, sticlă specială – 670 000 tone și alte tipuri de produse.

2.3. În această industrie sunt angajate în mod direct aproximativ 200 000 de persoane, în 200 de întreprinderi din întreaga Europă, de la IMM-uri la companii multinaționale. Totodată, se estimează că, indirect, i se datorează alte 500 000 de locuri de muncă. Industria este concentrată în nouă țări (Germania, Polonia, Franța, Republica Cehă, Italia, Spania, Regatul Unit, Belgia și Austria). Industria sticlei din UE este adesea localizată în zone cu rădăcini istorice și tradiții familiale în fabricarea sticlei.

2.4. Producția din acest sector a încetinit semnificativ, în special în sectorul sticlei plane (reducerea cu 20 % a producției între 2007 și 2012). Aceasta implică o reducere a capacității și pierderi semnificative de locuri de muncă.

2.5. Riscul ca industria europeană a sticlei să slăbească ireversibil a devenit realitate. Cu toate acestea, este un sector important pentru Europa, datorită nu numai poziției sale excelente la nivel mondial, ci și contribuției sale considerabile la alte sectoare și tehnologii (de exemplu, tehnologia ecranului tactil, sursele regenerabile de energie, iluminatul cu diode electroluminiscente (OLED)). De exemplu, sectorul sticlei pentru ambalaje efectuează livrări către mărcile europene de frunte, care contribuie cu 21 miliarde de EUR la balanța comercială pozitivă a Europei. Sticla joacă un rol esențial în tranziția către o economie competitivă și eficientă din punctul de vedere al utilizării energiei. De aceea, este important ca Europa să dezvolte o politică industrială pentru sectorul sticlei.

3. Industria sticlei din Europa – caracteristici generale

3.1. Industria sticlei necesită un aport foarte important de capital. Această caracteristică se manifestă în special în etapele din amonte ale procesului de fabricare a sticlei, în care sunt realizate produsele de bază. Trebuie promovat un sector solid în amonte în Europa, care să poată sprijini inovarea și vitalitatea lanțului de valori.

3.2. Ca urmare a crizei economice, a scăderii cererii din sectoarele-cheie (și anume construcții și autovehicule) și a concurenței crescute a produselor din afara UE care ținesc piața UE, se pot observa următoarele tendințe:

- în sectorul sticlei plane, 12 dintre cele 62 de fabrici din UE și-au încetat producția. În schimb, nouă situri noi au fost construite între 2008 și 2012 în regiunile învecinate (cu costuri reduse în ce privește forța de muncă, materiile prime și relocarea emisiilor de dioxid de carbon), iar alte 16 sunt prevăzute până în 2016. Unele situri sunt orientate către piața UE (de exemplu, Algeria);
- nicio nouă fabrică de sticlă nu a fost construită în Europa, în schimb 13 noi unități de producție sunt anunțate în afara Europei;
- sectorul fibrei de sticlă a fost, de asemenea, afectat. Dintr-un total de nouă producători din UE, unul și-a încetat producția, iar toți ceilalți s-au restructurat și și-au redus cu 45 % forța de muncă începând din 2008;
- sectorul articolelor de uz casnic este, de asemenea, în proces de restructurare, iar industria cristalului a pierdut multe IMM-uri și locuri de muncă (Boemia și Murano).

3.3. Următoarele tendințe în materie de investiții predomină, în prezent, în unele sectoare majore ale industriei sticlei:

- în sectorul construcțiilor, grupurile din sectorul sticlei plane au strategii globale de investiții. Strategiile au acordat prioritate investițiilor în afara Europei în ultimii ani, în principal din cauza lipsei cererii în UE. În plus, acest sector investește acolo unde se așteaptă în mod rezonabil la potențial de creștere economică și la un mediu favorabil întreprinderilor producătoare;
- constructorii de automobile sunt motorul principal de selectare a amplasamentelor de investiții în sectorul sticlei auto. Din rațiuni de logistică, proximitatea investițiilor de producătorii de autovehicule este un factor decisiv;
- în sectorul sticlei pentru ambalaje, se investesc, în medie, 610 milioane EUR anual. Din motive de proximitate, sectorul sticlei pentru recipiente este o industrie locală legată de producția de alimente și băuturi, precum și de sectoarele produselor farmaceutice (peste 50 % din sticle și borcane sunt livrate unor clienți pe o rază de 300 km). Cu toate acestea, există materiale concurente care exercită o presiune puternică pe aceste piețe;
- în sectorul articolelor de veselă și al sticlei cu destinație casnică, majoritatea investițiilor au loc în afara Europei din cauza presiunii extreme asupra costurilor. Această situație este agravată de creșterea importurilor din Asia și din Orientul Mijlociu;
- sectorul fibrei de consolidare este cu adevărat global și se confruntă cu practici recurente de dumping (de exemplu în China); prin urmare, deciziile privind plasarea investițiilor sunt foarte sensibile la costuri.

3.4. În ciuda acestor tendințe alarmante, Europa încă deține o poziție fruntașă. Caracterul istoric al acestui sector industrial în Europa a dus la acumulare de experiență, cunoștințe și o forță de muncă calificată. Industriile europene investesc în continuare în cercetare și dezvoltare atât în tehnici avansate de producție, cât și în produse, servicii și rețele mai complexe.

4. Sustenabilitatea

4.1. Sustenabilitatea ca principiu director este un concept cuprinzător; toate politicile puse în aplicare și toate măsurile adoptate ar trebui să fie verificate în raport cu acest principiu. O politică industrială pentru sectorul sticlei trebuie să urmărească stabilirea unui echilibru între cei trei piloni ai sustenabilității: economic, social și de mediu.

DIMENSIUNEA ECONOMICĂ A SUSTENABILITĂȚII

4.2. Deși schimburile comerciale din industria sticlei au loc, în proporție de 80 %, în interiorul UE, concurența externă este în creștere în anumite subsectoare. Prin urmare, este important ca o politică industrială pentru sectorul european al sticlei să consolideze competitivitatea producătorilor cu sediul în Europa.

4.3. Această politică industrială trebuie să abordeze următoarele aspecte:

- costul ridicat al energiei în Europa (de exemplu, 37 % din costurile de producție a sticlei plane) și impactul aferent al politicii privind clima asupra acestui sector mare consumator de energie.
- costurile cumulate generate de punerea în aplicare a legislației europene în materie de mediu, fără să se asigure condiții de concurență echitabile cu concurenții din afara Europei și fără sprijin financiar pentru adaptările necesare, în special pentru IMM-uri.
- o mai bună legiferare și un mediu de reglementare previzibil, care să sprijine procesul de luare a deciziilor pe termen lung sunt condiții necesare în industria sticlei, caracterizată prin cicluri lungi de investiții.

4.4. Industria europeană a sticlei trebuie protejată de practicile comerciale neloiale. Atât sectorul de fibre de sticlă cu filament continuu, cât și sectorul sticlei plane și cel al sticlei pentru produse cu utilizări speciale sunt afectate de practicile comerciale neloiale ale concurenților lor chinezi, iar Comisia Europeană trebuie să rămână vigilentă în ceea ce privește eludarea taxelor. În general, este imperativ ca UE să acționeze mai rapid, cu măsuri comerciale eficiente, atunci când concurența loială este amenințată. În plus, ar trebui efectuată o evaluare atentă a efectelor acordurilor comerciale noi sau viitoare privind industriile sticlei din UE.

4.5. UE nu și-a revenit încă din prima criză financiară și trece printr-o perioadă de deficit investițional durabil. Investițiile în UE au scăzut cu peste 430 de miliarde EUR față de anul de vârf 2007. Nivelul de investiții din UE este cu 270-340 de miliarde EUR sub nivelul istoric al normelor durabile. Investițiile scăzute împiedică redresarea pe termen scurt și pun în pericol creșterea pe termen lung în industria sticlei⁽¹⁾. Dată fiind valoarea adăugată a produselor din sticlă, UE ar trebui să folosească toate instrumentele aflate la dispoziția sa pentru a exploata acest potențial pentru sprijinirea tranziției către o economie cu emisii reduse de carbon, eficientă din punct de vedere energetic. Întrucât sectorul sticlei are un potențial considerabil în materie de efecte colaterale, ar trebui să fie încurajate mai mult cercetarea și dezvoltarea. Aceasta implică introducerea unei politici bazate pe o întoarcere coordonată la creștere economică.

4.6. Un potențial suplimentar ar putea fi asigurat în sectorul sticlei plane prin obiective și măsuri energice de reducere a consumului de energie în clădiri, precum și prin dezvoltarea rapidă a unei etichete energetice a UE pentru ferestre. Înlocuirea ferestrelor ineficiente cu geamuri de înaltă performanță ar putea duce la economii de până la 100 de milioane de tone de CO₂ pe an, sprijinind în același timp crearea de locuri de muncă la nivel local. De asemenea, deoarece fibrele de sticlă de consolidare fac posibilă producția de materiale compozite ușoare, acestea contribuie la eforturile UE de decarbonizare a sectorului său de transporturi.

4.7. Într-un studiu realizat de Comisia Europeană în 2008 privind competitivitatea sectorului sticlei⁽²⁾, au fost identificate corect atuurile și punctele slabe ale industriei, precum și oportunitățile și amenințările la adresa acesteia. Sectorul a făcut progrese remarcabile, în timp ce aspectele legate de condițiile de concurență echitabile, în mare măsură, nu au fost încă abordate și trebuie examinate pentru crearea unei veritabile politici industriale în sectorul sticlei.

DIMENSIUNEA SOCIALĂ A SUSTENABILITĂȚII

4.8. Încetinirea la scară globală a creșterii economice și tendințele industriale descrise mai sus au avut ca rezultat pierderea de locuri de muncă în industria sticlei. Au fost afectate în mod deosebit centrele de greutate ale industriei sticlei ca urmare a închiderii de instalații de topire a sticlei și a pierderilor indirecte de locuri de muncă. În întreaga Europă, au fost, de asemenea, pierdute locuri de muncă în activitățile de procesare după parcurgerea lanțului valoric, de exemplu, la nivelul IMM-urilor.

4.9. O politică industrială eficientă pentru UE trebuie să ia în considerare caracteristicile sectorului. În sectorul sticlei, aceasta trebuie să mobilizeze mecanismele de coordonare și de cooperare, pentru a însoți restructurarea. Autoritățile naționale și regionale au un rol important de jucat, împreună cu partenerii sociali, pentru a aborda dimensiunea socială a tranziției economice.

4.10. Dezvoltarea industriei sticlei depinde, de asemenea, de capacitatea acesteia de a păstra și de a dezvolta mai mult aptitudinile și competențele forței sale de muncă. Este, prin urmare, esențial să stimulăm în continuare această expertiză europeană. Este necesară o politică pentru asigurarea nivelului de adecvare între învățământ și formare și ocuparea forței de muncă, și pentru a adapta mai bine sistemele de învățământ și formare profesională la cerințele pieței forței de muncă.

⁽¹⁾ Planul de investiții al președintelui Juncker „Un plan de investiții pentru Europa” COM(2014) 903 final – Fișa informativă 1.

⁽²⁾ ECORYS et al. – Contract-cadru al Comisiei Europene pentru realizarea de studii privind competitivitatea sectorială – Competitivitatea sectorului sticlei – 2008.

4.11. Pe o piață a forței de muncă deschisă și dinamică, industria europeană a sticlei trebuie să devină mai atractivă, în special pentru tineri. Investițiile în eficiență energetică în sectorul construcțiilor, îmbunătățirea colectării și reciclării deșeurilor de sticlă, cercetarea, dezvoltarea și inovarea în industria sticlei vor genera oportunități substanțiale de ocupare a forței de muncă.

4.12. O politică industrială pentru sectorul sticlei ar trebui să se bazeze pe un dialog social sectorial care să permită partenerilor sociali să facă schimb de informații cu privire la toate aspectele relevante de interes comun pentru viitorul acestui sector în Europa.

DIMENSIUNEA ECOLOGICĂ A SUSTENABILITĂȚII

4.13. Industria sticlei este o industrie energointensivă; în consecință, reducerea consumului de energie este atât un imperativ, cât și un obiectiv permanent. În ultimele decenii, industria sticlei a reușit să-și reducă consumul de energie per unitate produsă pentru a satisface cererea la nivel european (o reducere cu 55 % pentru sticlă plană între 1970 și 2000, în timp ce producția s-a dublat). După cum se menționează în avizul CESE 1205/2009, industria sticlei a atins limitele fizice existente în prezent în materie de cunoștințe, iar cele mai bune tehnici disponibile de producere a sticlei au fost deja utilizate pe scară largă. Prin urmare, potențialul de reducere în continuare a consumului de energie în fabricarea sticlei este foarte limitat.

4.14. Industria sticlei se află sub incidența schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii și toate sectoarele sale sunt considerate a fi expuse riscului de relocare a emisiilor de dioxid de carbon. Evaluarea cantitativă efectuată de Comisia Europeană în 2014 a arătat o creștere de 20 % a riscului de relocare a emisiilor de carbon în sectorul sticlei plane față de evaluarea anterioară efectuată în 2009. Sistemul ETS generează o reducere rapidă a cotelor de emisii de CO₂ alocate cu titlu gratuit sectoarelor expuse riscului de relocare a emisiilor de dioxid de carbon. Acest lucru slăbește competitivitatea sectoarelor industriei de sticlă cu sediul în Europa în raport cu țările terțe. Industria sticlei trebuie să fie pe deplin protejată împotriva riscurilor de relocare a emisiilor de dioxid de carbon până când țările concurente vor face eforturi comparabile de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră. Această protecție eficientă împotriva relocării emisiilor de dioxid de carbon trebuie să garanteze că cele mai performante instalații în materie de gaze cu efect de seră primesc întreaga cantitate de cote cu titlu gratuit. Trebuie luate în considerare nivelurile reale de producție. Cantitatea de cote cu titlu gratuit nu ar trebui să se reducă mai rapid decât potențialul estimat de reducere a gazelor cu efect de seră în sectorul sticlei. La un nivel mai general, noul pachet de măsuri privind atenuarea schimbărilor climatice depășește în mod clar capacitatea de atenuare a sectorului. Decarbonizarea ar putea fi mai bine realizată în sectoarele care nu fac parte din ETS, cum ar fi construcțiile.

4.15. Un model de economie circulară de succes a funcționat, în ultimii 40 ani, în sectorul ambalajelor din sticlă (adică 71 % din recipientele reciclate de sticlă în UE). Pentru a recunoaște și a sprijini eforturile sectorului, UE ar trebui să ia în considerare necesitatea de a acorda prioritate, în politicile sale în materie de ambalaje și deșeuri, materialelor permanente, care pot fi reciclate la nesfârșit, fără a pierde astfel din calitate.

4.16. Trebuie încurajată reciclarea în sectorul sticlei pentru construcții. Mai multe instrumente politice ar trebui să fie luate în considerare pentru dezvoltarea de inițiative locale în materie de colectare și reciclare a sticlei pentru construcții. La nivel european, trebuie stabilite obiective individuale pentru anumite tipuri de deșeuri din construcții și demolări. De asemenea, auditurile înainte de efectuarea demolărilor și renovărilor clădirilor terțiare ar trebui să devină obligatorii. Acest lucru va crește nivelul demontării, sortării și colectării geamurilor în scopul reciclării.

4.17. Reciclarea este vitală pentru industria sticlei, întrucât utilizarea deșeurilor de sticlă contribuie la reducerea energiei necesare pentru topirea sticlei și la reducerea emisiilor de CO₂. Reciclarea are potențialul de a genera locuri de muncă în acest sector și de a contribui la obiectivul economiei circulare al UE.

Bruxelles, 22 aprilie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind promovarea pieței unice europene care combină ingineria biomedicală cu sectorul medical și al serviciilor de îngrijire

(2015/C 291/07)

Raportor: domnul Edgardo MARIA IOZIA

Coraportor: domnul Dirk JARRÉ

La 10 iulie 2014, 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

Promovarea pieței unice europene care combină ingineria biomedicală cu sectorul serviciilor medicale și de îngrijire.

Comisia consultativă pentru mutații industriale (CCMI), însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 martie 2015.

În cea de a 507-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2015 (ședința din 23 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 135 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Ingineria biomedicală nu este doar o simplă subdiviziune a medicinei moderne. Medicina modernă realizează progrese importante în special prin utilizarea de produse ale ingineriei biomedicale ⁽¹⁾.

1.2 Sectorul ingineriei biomedicale va deveni tot mai important datorită dezvoltării tehnologice și potențialului unor noi tehnici de a îmbunătăți serviciile de îngrijire și reabilitare, reprezentând un semnificativ pas înainte în ceea ce privește asistența medicală și calitatea vieții. Desigur, acesta nu este singurul sector relevant în contextul dat, însă importanța sa este tot mai mare.

1.3 În Europa se înregistrează o creștere a cererii de servicii de sănătate de bună calitate, accesibile din punct de vedere financiar, sigure și întotdeauna fiabile, într-un moment în care există o mare presiune asupra cheltuielilor publice. În condițiile îmbătrânirii populației și scăderii bazei de impozitare, este timpul ca Uniunea Europeană să își regândească sistemele de sănătate pentru a le face accesibile tuturor, eficiente și sustenabile, punând la dispoziție resurse suficiente.

1.4 Pentru o populație mai sănătoasă și mai bine îngrijită în secolul XXI, avem nevoie de abordări la nivelul ingineriei sistemelor în cadrul cărora să se reprojecțeze metodologia de îngrijire a sănătății în ritm cu schimbarea nevoilor și să se integreze rețelele informatice de sănătate locale, regionale, naționale și globale.

1.5 Accesul la serviciile de sănătate și de îngrijire trebuie privit ca un drept fundamental. CESE subliniază importanța implicării îndeaproape în procesele decizionale a potențialilor utilizatori de produse ale ingineriei biomedicale – în special, implicarea pacienților și a familiilor acestora, dar și a personalului medical și de îngrijire – pentru a stabili direcția cercetărilor în materie de inginerie biomedicală, împreună cu experții din domeniu, și pentru a determina crearea de produse și servicii care să răspundă unor necesități și preferințe reale, să poată fi ușor de gestionat și, astfel, să servească mai bine scopului lor. De asemenea, este necesar să fie luate în considerare și unele aspecte legate de accesibilitate, siguranță, posibila dependență și protecția datelor.

1.6 Ar trebui promovat accesul la tehnicile biomedicale și la serviciile aferente, mai ales în țările cu un deficit semnificativ în aceste domenii. Deși o parte din fonduri s-au alocat deja pentru măsurile de sănătate legate de îmbătrânire, e-sănătate, promovarea sănătății și formare, recomandăm călduros intensificarea utilizării fondurilor structurale în sectorul bunăstării legate de sănătate.

1.7 Instituirea unei piețe unice în care să fie integrate ingineria biomedicală și sectorul serviciilor medicale și de îngrijire, în combinație cu TIC și cu abordări sistematice în materie de informatica sănătății, inclusiv achiziționarea, gestionarea și utilizarea informațiilor în domeniul sănătății și în materie de telemedicină, va avea avantaje enorme pentru Uniunea Europeană și va duce la creșterea semnificativă a calității și eficienței asistenței medicale pentru toți.

⁽¹⁾ J.F. Kennedy, André C. Linnenbank, EAMBES (Alianța europeană pentru inginerie medicală și biologică) (audierea CESE).

1.8 CESE susține o implementare mai bună a abordării „mai multă Europă în domeniul sănătății”, cu patru direcții esențiale:

- armonizarea legislației existente;
- aplicarea legislației existente;
- activități de cercetare, dezvoltare și inovare;
- egalitatea accesului, acordându-se o atenție deosebită segmentelor vulnerabile ale societății.

1.9 CESE susține și recomandă:

- asigurarea deplină a asistenței medicale și a accesului egal la aceasta pentru toți;
- asigurarea unui sprijin permanent în chestiunile legate de sănătate în cadrul sistemului de învățământ și în activitățile de cercetare și inovare;
- încurajarea factorilor de decizie în direcția creării unui sistem de comunicare pe tema inovării;
- colectarea de informații mai relevante pentru și de pe piață;
- comunicarea informațiilor către publicul larg pentru a promova încrederea în inovare;
- comunicarea atât orizontală, cât și verticală;
- consolidarea controalelor pe piață pentru garantarea siguranței consumatorilor;
- consolidarea procesului de standardizare a dispozitivelor medicale;
- încorporarea e-prescripțiilor medicale în strategiile naționale ale tuturor țărilor UE;
- garantarea accesibilității, interoperabilității și surselor deschise pentru e-sănătate;
- schimbarea sistemului prin înlocuirea controlului microfinanciar cu un sistem de măsurare a rezultatelor;
- asigurarea unei mai bune vizibilități a domeniului de aplicare și a rolului industriei medicale în economie și în sectorul asistenței medicale, de exemplu, printr-o secțiune separată, dedicată ingineriei biomedicale și serviciilor de îngrijire medicală, pe pagina de start <http://ec.europa.eu/research/health>
- consolidarea finanțării pentru cercetare, dezvoltare și dezvoltarea de produse ⁽²⁾;
- finanțarea gestionării, diseminării și exploatarei inovațiilor;
- revizuirea tuturor sistemelor de rambursare și de finanțare, întrucât situația actuală este în general foarte dificilă și ar putea provoca pierderi importante de competențe și profesionalism.

1.10 Europa ar trebui să urmeze exemplul Statelor Unite și să recunoască această disciplină drept o disciplină științifică de sine stătătoare. Acest lucru ar contribui și la promovarea competitivității internaționale a întreprinderilor europene.

1.11 CESE susține obiectivele UE privitoare la:

- îmbunătățirea sănătății populației prin punerea la dispoziție a unor informații care pot salva vieți prin utilizarea instrumentelor de e-sănătate;
- creșterea calității serviciilor de asistență medicală și îmbunătățirea accesului la acestea prin integrarea e-sănătății în politica în domeniul sănătății și prin coordonarea strategiilor politice, financiare și tehnice ale diferitelor state membre ale UE;
- eficientizarea instrumentelor de e-sănătate, facilitarea utilizării acestora și creșterea gradului de acceptare a lor prin implicarea personalului medico-sanitar și a pacienților în elaborarea și punerea în aplicare a strategiilor și proceselor.

⁽²⁾ Manfred Bammer, directorul întreprinderii Biomedical Systems, AIT (audierea CESE).

1.12 Formarea și capacitatea de inserție profesională a specialiștilor în ingineria biomedicală și biomoleculară reprezintă factori strategici în dezvoltarea unei societăți avansate, relația strânsă dintre activitatea de producție și sănătatea umană fiind în prezent din ce în ce mai mult un element central al organizării sociale și, prin urmare, al sectoarelor producției de echipamente și serviciilor.

1.13 Principalele activități care necesită în prezent specialiști în inginerie biomedicală sunt:

- fabricarea, comercializarea și evaluarea de dispozitive și echipamente medicale (pentru prevenire/diagnostic/tratament/reabilitare), materiale speciale, dispozitive implantabile, proteze și sisteme robotizate pentru aplicațiile biomedicale;
- strategiile legate de instalarea și întreținerea echipamentelor și sistemelor biomedicale;
- serviciile de inginerie clinică în unitățile publice și private de asistență medicală, în lumea sportului și a divertismentului;
- telemedicina și aplicațiile telematice în aspecte legate de diagnostic și tratament;
- informatica medicală, și anume sistemele de informații în domeniul sănătății și programele informatice pentru prelucrarea datelor biomedicale și de bioimagică;
- biotehnologia și ingineria celulară;
- industria farmaceutică și industria alimentară, pentru analizarea și cuantificarea interacțiunii dintre medicamente/substanțe și parametrii biologici;
- industria prelucrătoare în general: ergonomia produselor/proceselor și impactul tehnologiilor asupra sănătății umane.

1.14 Cadrul normativ european și național nu a reușit să țină pasul cu schimbările tehnologice rapide în sectorul fabricației aditive, motiv pentru care este nevoie de o dublă reglementare: pe de o parte, de o reglementare specială, care să aibă ca obiect în primul rând standardele și certificarea, iar pe de altă parte, de o reevaluare a legislației existente din perspectiva fabricației aditive.

1.15 Un motiv major de preocupare constă în faptul că dispozitivele medicale sunt considerate produse industriale și, ca atare, pot fi certificate de către entități private. Din acest motiv, este necesar să se elaboreze o garanție mai specifică și mai adecvată a certificării calității. CESE subscrie la rezoluția Parlamentului European din 2 aprilie 2014 referitoare la dispozitivele medicale.

1.16 Ar trebui acordată o atenție deosebită rolului programelor de cercetare spațiale, care pot duce și ele la inovări esențiale în domeniul medical.

1.17 CESE recomandă Comisiei să inițieze un studiu de inginerie biomedicală în Europa, în care să se analizeze beneficiile acesteia pentru industrie și pentru serviciile de asistență medicală. Este extrem de important să se analizeze interdependența dintre politicile care afectează piața serviciilor de sănătate și cele referitoare la sectorul ingineriei biomedicale.

1.18 Este necesară o perioadă de cel puțin 10 ani pentru realizarea unui program consecvent de asistență medicală, care să-și propună să găsească aplicații eficiente ale noilor tehnologii în domeniul asistenței medicale, spre deosebire de perioadele Comisiei Europene, de cinci ani, care presupun schimbarea continuă a viziunilor și a strategiilor. Existența unei viziuni stabile și a unor obiective fixe este extrem de necesară, aceste elemente constituind piatra de temelie pentru eficiența serviciilor de asistență medicală în viitor. Este necesar să se asigure asistență medicală pentru toți și acces egal la aceasta prin intermediul inovării produselor și serviciilor, precum și printr-o perspectivă pe termen lung și politici și strategii consecvente pentru realizarea obiectivelor.

2. Introducere

2.1 „Ambiția noastră comună ar trebui să fie aceea de a ne asigura că fiecare cetățean european are acces la tehnologia digitală, este conectat și sănătos. Și că Europa va profita de această ocazie și își va asuma un rol de lider pe această piață în creștere și extrem de inovatoare” – Neelie KROES, fostă vicepreședintă a Comisiei.

2.2 „Ingineria biomedicală este o știință multidisciplinară bazată pe medicină, biologie și inginerie. Ea joacă un rol fundamental pentru o varietate de tehnologii și produse sau procese extrem de inovatoare din cadrul sectorului asistenței medicale. Pentru utilizarea mai eficientă a resurselor și pentru exploatarea pe deplin a șanselor corespunzătoare, ingineria biomedicală ar trebui înțeleasă ca o disciplină de sine stătătoare. Astfel, este important ca UE să recunoască potențialul deplin al ingineriei medicale și, prin urmare, să promoveze cercetarea colaborativă în acest domeniu.” Așa a fost definită ingineria biomedicală cu ocazia seminarului de experți pe această temă (*Expert Policy Workshop on Biomedical Engineering*), organizată la sediul Parlamentului European la 27 martie 2012.

2.3 Ingineria biomedicală sau ingineria medicală și biologică cuprinde domenii precum electronica biomedicală, biomecatronica, bioinstrumentarea, biomaterialele, biomecanica, bionica, ingineria celulară, tisulară și genetică, ingineria clinică, ingineria aplicată la neuroștiințe, de diagnosticare și de imagistică medicală, diagnosticul imagistic, imagistica medicală, bioingineria ortopedică, bioingineria de reabilitare, fiziologia sistemelor, bionanotehnologia și ingineria neurală.

2.4 Ingineria biomedicală este un sector-cheie pentru competitivitatea europeană. În cele ce urmează se prezintă o parte din date ⁽³⁾:

- în prezent, o piață de 100 miliarde EUR (se estimează că piața mondială se va ridica la 514 miliarde USD până în 2020);
- 25 000 de întreprinderi, din care 90 % sunt IMM-uri;
- 575 000 de locuri de muncă;
- locul I între sectoare în aplicarea brevetelor: 10 412 în 2012;
- ciclul de viață scurt al produselor (aproximativ 18 luni);
- în cadrul programului Orizont 2020, UE direcționează în cercetarea în domeniul sănătății 8 miliarde EUR (dintr-un total de 80 miliarde EUR pe o perioadă de șapte ani);
- în ceea ce privește parteneriatul Europei pentru sănătate din cadrul IMI (2008-2024), 5 miliarde EUR (CE – 50 %, EFPIA – 50 %) ⁽⁴⁾.

2.5 Îmbătrânirea societății, agravarea bolilor cronice, precum și creșterea costurilor asistenței medicale devin provocări globale. Întrucât tehnologia joacă un rol esențial în sectorul serviciilor de sănătate și de îngrijire, cercetarea, inovarea, chestiunile de siguranță și activitățile de dezvoltare din ingineria biomedicală legate de serviciile medicale și de îngrijire constituie provocări majore și prezintă o importanță tot mai mare în societatea de astăzi.

2.6 O stare bună de sănătate este esențială pentru bunăstarea, prosperitatea economică și dezvoltarea durabilă. Evoluția sectorului sănătății este influențată de progresele științifice și tehnologice, care afectează ocuparea forței de muncă, inovarea, dezvoltarea durabilă și creșterea. Potrivit Organizației Mondiale a Sănătății (OMS), tehnologia medicală este importantă pentru creșterea calității serviciilor de sănătate și de îngrijire, inclusiv pentru soluționarea problemelor de sănătate și îmbunătățirea calității vieții cetățenilor.

2.7 Printre principalele provocări se numără următoarele:

- atenția acordată unei prevenirii solide și diagnosticării precoce, prin utilizarea noilor tehnologii;
- medicina bazată pe eficiență, nu doar medicina bazată pe date clinice (de exemplu, implementarea de noi procese în domeniul asistenței medicale prin intermediul tehnologiei, cum ar fi serviciile medicale de la distanță);
- dovada eficienței din punctul de vedere al costurilor, care este deseori greu de demonstrat, din cauza sistemelor de finanțare eterogene în domeniul asistenței medicale din Europa;

⁽³⁾ Ruxandra Draghia-Akli, Director, Direcția Sănătate, DG Cercetare și Inovare, Comisia Europeană (audierea CESE).

⁽⁴⁾ A se vedea nota de subsol 3.

- situațiile părților interesate multiple și interesele concurente ale diferitelor părți interesate;
- în funcție de clasificarea dispozitivelor medicale și de invenție, faptul că poate dura până la 10 ani de la stadiul de idee până la cel de rambursare;
- facilitarea adoptării unor măsuri eficiente din punctul de vedere al costurilor, bazate pe tehnologii emergente și, eventual, de la distanță, prin instituirea unor sisteme corespunzătoare de rambursare.

2.8 Noul domeniu al medicinei de precizie ⁽⁵⁾ poate aborda următoarele teme:

- faptul că fiecare pacient e diferit: secvențe unice;
- nevoia de medicină personalizată;
- faptul că coloniile de celule sunt diferite din punct de vedere genetic și coexistă în cancer;
- apariția subcoloniilor de celule după tratament, prin selecție sau noi mutații;
- faptul că eficacitatea tratamentului depinde de profilul genetic;
- prognoza pe bază de secvențializare poate duce la adaptarea severității tratamentului.

2.9 Deși ingineria biomedicală a fost recunoscută ca disciplină în 1998 prin cel de al patrulea program-cadru pentru cercetare și inovare, actuala politică a UE în acest domeniu este fragmentată. În Statele Unite, ingineria biomedicală este tratată ca o disciplină separată, cu tehnici analitice și metodologice distincte.

2.10 Conform informațiilor prezentate de OCDE, per ansamblu, în 2012, în țările OCDE cheltuielile pentru sănătate au reprezentat în medie 9,3 % din PIB, în timp ce în Statele Unite ele au reprezentat 16,9 % din PIB, adică cea mai mare proporție din cadrul OCDE ⁽⁶⁾. În Europa, pentru asistența medicală se cheltuiește în medie 10,4 % din PIB. Din această sumă, aproximativ 7,5 % se alocă tehnologiilor medicale, cu diferențe semnificative între statele membre ale UE. În plus, în Europa, cheltuielile pentru tehnologiile medicale se ridică la aproximativ 195 EUR pe cap de locuitor (media ponderată), în comparație cu 380 EUR pe cap de locuitor, cât se înregistrează în SUA ⁽⁷⁾.

2.11 Se preconizează că în următorii ani, în Statele Unite, ingineria biomedicală va reprezenta piața forței de muncă cu cea mai rapidă creștere. Potrivit estimărilor Biroului de statistică pentru piața forței de muncă din SUA [*US Bureau of Labor Statistics* (BLS)], locurile de muncă pentru inginerii biomedicali vor crește cu 27 % între 2012 și 2022 ⁽⁸⁾.

2.12 În 2012 și 2013, profesia de inginer biomedical s-a clasat pe primul loc în clasamentul celor mai bune locuri de muncă din America (*Best Jobs in America*) ⁽⁹⁾.

2.13 În Europa, sectorul angajează direct aproximativ 575 000 de persoane, multe dintre acestea în locuri de muncă inovatoare cu înaltă calificare și de mare valoare. Există aproximativ 25 000 de întreprinderi de tehnologie medicală, din care 95 % sunt IMM-uri dedicate și investițiilor în cercetare și dezvoltare. În prezent, valoarea pieței este estimată la aproximativ 100 de miliarde EUR. Pe baza prețurilor la producător, piața europeană a tehnologiilor medicale Europei este estimată la aproximativ 30 % din piața mondială, adică a doua piață a tehnologiilor medicale ca mărime, după Statele Unite (aproximativ 40 % din piața mondială) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Prof. Ștefan N. Constantinescu, șeful unității de transducție pentru semnalul & hematologie moleculară. Membru al Ludwig Institute for Cancer Research Ltd., de Duve Institute, Université Catholique de Louvain. (audierea CESE).

⁽⁶⁾ Statistica privind sănătatea, OCDE, 2014.

⁽⁷⁾ *The European Medical Technology Industry in Figures* (Industria europeană a tehnologiei medicale în cifre). MedTech Europe 2013.

⁽⁸⁾ <http://www.bls.gov/ooh/architecture-and-engineering/biomedical-engineers.htm>

⁽⁹⁾ <http://money.cnn.com/pf/best-jobs/2013/snapshots/1.html>

⁽¹⁰⁾ A se vedea nota de subsol 7.

2.14 Comisia Europeană este implicată activ în revizuirea legislației și a cerințelor tehnologice pentru dispozitive și diagnostic și este implicată în transmiterea online a cunoștințelor și competențelor.

2.15 Industria tehnologiilor medicale are o contribuție însemnată la economia și competitivitatea europeană, asigurând un număr mare de locuri de muncă de înaltă calitate, atrăgând investiții străine substanțiale și creând centre de inovare. Acest sector oferă industriei europene un potențial uriaș pentru piața mondială, care trebuie exploatat.

2.16 Un rol foarte important îl joacă nanotehnologiile⁽¹¹⁾. În prezent, suntem în măsură să abordăm nano- și biomateriale inovatoare pentru:

- cancer;
- arteroscleroză;
- boala Alzheimer;
- diabet;
- artrită;
- boli oftalmice;
- handicapuri;
- boli inflamatorii și infecțioase.

Situația actuală în UE: peste 700 de întreprinderi pentru nano- și biomateriale, 650 de milioane EUR investite în PC7⁽¹²⁾.

2.17 Un exemplu foarte bun de cooperare indispensabilă în acest domeniu se regăsește în Flandra, Belgia, și se intitulează „MedTech Flanders”⁽¹³⁾. Acesta abordează în mod cuprinzător toate aspectele necesare pentru a putea avansa în ceea ce privește punerea în aplicare a inovării biomedicale – de la cooperarea trans-sectorială până la optimizarea proceselor, utilizarea resurselor umane, aspectele financiare etc.

Această asociație își ajută întreprinderile-membre cu:

- rețele de colaborare internă și de diseminare a cunoștințelor;
- vizibilitate în exterior;
- infrastructură și schimb de echipamente;
- chestiuni de reglementare și calitate (QARA);
- servicii de resurse umane și recrutare;
- rambursări;
- acces la capital;
- instruire în domeniul afacerilor;
- dezvoltare de noi întreprinderi/activități;
- realizare de contacte între clinicieni, tehnicieni și antreprenori;
- introducerea tehnologiei și inovării de la bancul de probe la patul pacientului;
- consolidarea ecosistemului general;
- sprijin mai eficient pentru trialurile clinice;

⁽¹¹⁾ A se vedea Avizul CESE privind „Nanoștiința și nanotehnologia” – „Plan de acțiune 2005-2009” (JO C 185, 8.8.2006, p. 1).

⁽¹²⁾ Nicolas Gouze, secretar general al Platformei tehnologice europene pentru nanomedicină (audierea CESE).

⁽¹³⁾ Prof. Pascal Verdonck, membru al Comitetului național pentru inginerie biomedicală, profesor titular al Catedrei de inginerie biomedicală, Universitatea Ghent; directorul Institutului Maria Middelares”, Ghent (audierea CESE).

- sisteme de colectare a datelor;
- asistență medicală mai eficientă și mai eficace (din punctul de vedere al costurilor).

3. Observații

3.1 Avantajele pe care le aduc tratamentele tot mai personalizate și concepția sofisticată a unor medicamente, dispozitive, terapii, programe informatice etc. în funcție de nevoile individuale creează noi șanse pentru industriile și IMM-urile europene. În plus, având în vedere sectorul uriaș și încă în creștere rapidă al serviciilor generale de îngrijire pentru persoanele în vârstă, persoanele cu handicap și pacienții cronici și, în special, serviciile de îngrijire la domiciliu, asistența pentru autonomie la domiciliu reprezintă o chestiune importantă care trebuie avută în vedere, deoarece îmbunătățește calitatea vieții și a siguranței la domiciliu, mai ales pentru persoanele care nu își permit să meargă într-o unitate de îngrijire. Noile tehnologii ar trebui să îmbunătățească sănătatea și securitatea la locul de muncă și să le ofere angajaților mai mult timp pentru asistență personală prin prezență fizică acordată copiilor, persoanelor în vârstă, celor cu handicap și celor cu boli cronice.

3.2 La 2 aprilie 2014, Parlamentul European a adoptat o rezoluție legislativă referitoare la propunerea de regulament privind dispozitivele medicale, prezentată de Comisia Europeană. Una dintre aceste măsuri, extrem de importantă, este implicarea Agenției Europene pentru Medicamente (EMA) în reglementarea dispozitivelor medicale, mai exact în calificarea și monitorizarea organismelor notificate; altă măsură privește creșterea rolului altor organisme, inclusiv al noului Grup de coordonare a dispozitivelor medicale (GCDM), format din reprezentanți ai autorităților competente ale statelor membre, și al Comitetului de evaluare a dispozitivelor medicale (CEDM), un grup științific care asistă GCDM. Rezoluția Parlamentului European introduce cerințe sporite în materie de competență pentru organismele notificate, precum și pentru „organismele notificate speciale” pentru anumite categorii de dispozitive.

3.3 Inițiativa privind medicamentele inovatoare (IMI), lansată în 2008, este cea mai importantă inițiativă de tip public-privat din Europa. Obiectivul său este de a accelera dezvoltarea unor medicamente mai bune și mai sigure pentru pacienți, prin sprijinirea de proiecte de cercetare în colaborare și prin crearea de rețele de experți din industrie și din mediul universitar, astfel încât să se stimuleze inovarea în sectorul farmaceutic din Europa.

3.4 Tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC) utilizate în sistemele de sănătate și de asistență medicală pot să contribuie la creșterea eficienței acestora, la îmbunătățirea calității vieții și la deblocarea potențialului existent în materie de inovare pe piețele serviciilor de sănătate. Noul plan de acțiune privind e-sănătatea își propune să abordeze și să elimine barierele existente în calea dezvoltării unui sistem de e-sănătate avansat și interoperabil în Europa, în conformitate cu obiectivele Strategiei Europa 2020 și ale Agendei digitale pentru Europa. Articolul 14 din *Directiva privind aplicarea drepturilor pacienților în cadrul asistenței medicale transfrontaliere*, care instituie rețeaua de e-sănătate, reprezintă o nouă etapă în procesul de oficializare a cooperării în domeniul e-sănătății între statele membre.

3.5 În acest context, ar trebui să se pună un accent deosebit pe e-prescripție. Grecia a prezentat cele mai bune practici în ceea ce privește prescripțiile medicale electronice, demonstrând că e-sănătatea nu este un lux, ci o necesitate. Primul proiect al orientărilor UE privind e-prescripțiile, care ar fi trebuit să fie adoptate în noiembrie 2014, își propune să faciliteze interoperabilitatea prescripțiilor electronice la nivel transfrontalier, astfel încât prescripțiile electronice să poată fi prelucrate cu ușurință în orice țară a Uniunii Europene.

3.6 Prin *Future Internet Challenge eHealth* (FICHE), un proiect colaborativ de coordonare și sprijin cofinanțat de Comisia Europeană, se pot pune fonduri la dispoziția întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) europene active în domeniul e-sănătății, precum și a întreprinderilor nou-înființate care doresc să dezvolte aplicații inovatoare în domeniul e-sănătății utilizând tehnologia FIWARE.

3.7 Medicina avansată ar trebui:

- să fie o medicină inteligentă în toate elementele sale („smart everywhere”), garantând mobilitatea chiar și persoanelor cu boli grave;
- să treacă de la tratamente curative la strategii de profilaxie;
- să treacă de la abordări în bloc la abordări personalizate;
- să sporească gradul de responsabilizare și de participare a pacienților;
- să îmbunătățească mecanismele de protecție a datelor cu caracter personal.

3.8 Dezvoltarea unor dispozitive, materiale și procese tot mai inovatoare, precum și schimbările rapide din domenii precum biotehnologia necesită o legislație flexibilă, fără demersuri birocratice suplimentare care să întârzie accesul pacienților la tehnologii inovatoare. În acest caz, utilizarea actelor delegate pare să fie adecvată, în măsura acestea se referă la cerințele tehnice.

4. Provocări și șanse

4.1 Potrivit Federației internaționale pentru inginerie medicală și biologică (IFMBE), există provocări și șanse pentru ingineria biomedicală în următoarele domenii:

- TIC în medicină și asistența medicală;
- chirurgia minim invazivă;
- senzorii biomedicali;
- diagnosticul;
- imagistica medicală și vizualizarea datelor;
- materialele inteligente;
- ingineria celulară și ingineria celulelor stem;
- nanotehnologia;
- modelarea și simularea sistemelor fiziologice și a corpului uman în ansamblu.

4.2 Datorită utilizării tot mai eficiente a dispozitivelor medicale și utilizării în combinație a dispozitivelor medicale și a medicamentelor (adică electrochimioterapia), în prezent cancerul este considerat o boală cronică, speranța de viață și calitatea vieții aproape triplându-se în ultimii 10 ani.

4.3 Tehnologia medicală inovatoare le oferă cetățenilor Europei beneficii extrem de importante, ajutându-i să trăiască mai mult și mai sănătos. Numeroase persoane care au suferit de boli cronice, au avut un handicap sau au suferit dureri cronice pot duce acum o viață normală sau aproape normală. Iată câteva exemple:

- utilizarea stenturilor coronariene pentru tratarea bolilor cardiovasculare a dus la reducerea numărului de decese cauzate de atacuri de cord și al numărului de persoane care suferă de insuficiență cardiacă;
- pacienții care suferă de diabet au acum acces la tehnologii de monitorizare foarte exactă a nivelului de glucoză din sânge, ceea ce reduce riscul apariției complicațiilor diabetului, precum pierderea vederii și lezarea nervilor periferici;
- utilizarea unor tehnici chirurgicale minim invazive pentru tratarea anevrismelor permite reducerea perioadei de recuperare la aproximativ patru săptămâni de la perioadele de peste un an pe care le presupuneau procedurile mai vechi.

4.4 Domeniul inovator al imprimării tridimensionale joacă un rol important în ceea ce privește autonomizarea viitoare a medicilor, a cercetătorilor și a fabricanților de dispozitive medicale. Tehnologiile de imprimare tridimensională permit personalizarea foarte variată a diferitor aplicații în domeniul medical, ducând la crearea unor dispozitive perfect adaptate nevoilor fiecărei persoane în parte. Există deja o serie de domenii în care se folosește imprimarea tridimensională, cu utilizarea unor materiale specializate, care trebuie să îndeplinească standarde stricte și rigide de biocompatibilitate (materiale biocompatibile, destinate să intre în contact cu medicamentele etc.). În plus, se are în vedere adoptarea unor dispoziții legislative care să acopere tratamentul juridic aplicabil produselor realizate cu ajutorul imprimantelor tridimensionale și să definească aplicațiile acestor produse în domeniul medical.

5. Educația în domeniul ingineriei medicale și dezvoltarea sa în Europa

5.1 În concluziile sale din 20 și 21 martie 2014, Consiliul European a solicitat Comisiei și statelor membre „să soluționeze în mod prioritar deficitul de competențe din domeniile științei, tehnologiei, ingineriei și matematicii (competențele STIM), cu implicarea sporită a industriei”.

5.2 CESE invită Comisia să dea curs în mod corespunzător acestei solicitări a Consiliului European, atât la nivel european, cât și la nivel național și local.

5.3 Viitoarea Strategie Europa 2020 ar trebui să cuprindă măsuri de promovare a calității și a disponibilității competențelor STIM, atât în sectorul privat, cât și în cel public.

5.4 Ingineria biomedicală aplicată în serviciile medicale și de îngrijire poate juca un rol important în soluționarea diferitor provocări societale generale cum ar fi schimbările demografice, reducerea bazei de impozitare și creșterea cererii de unități de asistență medicală.

5.5 În acest sens, Organizația Mondială a Sănătății recunoaște că este necesar un număr mai mare de ingineri biomedicali care să asigure proiectarea, evaluarea, reglarea, întreținerea și gestionarea dispozitivelor medicale și care să se ocupe de formarea sistemelor de sănătate din întreaga lume, în scopul utilizării lor în condiții de siguranță⁽¹⁴⁾;

5.6 Statele membre ar trebui să adopte programe de asistență medicală coerente și pe termen de lung și planuri de acțiune pentru dezvoltarea cercetării inovatoare, a unor noi tehnologii și a educației de înaltă calitate în biomedicină și în alte domenii de inginerie conexe.

5.7 UE ar trebui să promoveze o piață unică pentru industria europeană a tehnologiilor medicale, printre altele prin măsuri adecvate de standardizare în domeniul ingineriei biomedicale în combinație cu sectorul serviciilor de îngrijiri, TIC și informatica medicală. Piața aceasta ar putea să ofere avantaje enorme industriei europene și să contribuie la îmbunătățirea calității asistenței medicale.

5.8 O atenție deosebită ar trebui acordată IMM-urilor, de exemplu sub aspectul accesului lor la finanțarea destinată întreprinderilor nou-înființate inovatoare, al promovării cooperării dintre IMM-uri și instituțiile de cercetare relevante și al măsurilor care să faciliteze comercializarea invențiilor lor.

5.9 Ingineria biomedicală este ramura ingineriei cu cel mai rapid progres și, în prezent, este considerată una dintre cele mai promițătoare cariere. Ea este o punte de legătură între medicină/biomedicină și inginerie, contribuind la consolidarea și creșterea eficienței asistenței medicale în general. Inginerii biomedicali concep și construiesc dispozitive inovatoare precum membre și organe artificiale, aparate de imagistică de nouă generație și proteze avansate și îmbunătățesc procesele de testare genetică și de fabricare și administrare a medicamentelor.

5.10 În timp ce SUA au înregistrat progrese în ceea ce privește exploatarea șanselor în materie de educație și formare în domeniul ingineriei biomedicale, Europa, deși dispune de un sector al ingineriei medicale și biologice extins și de sisteme educaționale excelente, a întâmpinat dificultăți în introducerea unor standarde uniforme din cauza obstacolelor persistente ce țin de jurisdicțiile naționale. Inițiativa BIOMEDEA, lansată în 2004, urmărește elaborarea și implementarea de standarde educaționale și profesionale în acest domeniu.

5.11 Ingineria biomedicală ar trebui recunoscută în Directiva UE privind calificările profesionale⁽¹⁵⁾.

5.12 Strategiile europene și naționale în domeniul sănătății și al serviciilor de îngrijire și politicile de cercetare de la nivelul universitar ar trebui să se completeze reciproc pentru a asigura o bază largă de cunoștințe și experiență de la care să se poată porni cu ușurință colaborarea cu sectorul industrial (în special cu IMM-urile), înființarea de sucursale noi și instituirea unor colaborări internaționale. Cererile ar trebui să vizeze integrarea noilor tehnologii emergente în medicină și biologie, astfel încât Europa să devină un lider global în tehnologie medicală (răspunzând unor provocări medicale reale).

5.13 În cadrul proiectului Tempus CRH-BME, 150 de universități din întreaga Europă oferă în total 309 programe de inginerie biomedicală, cuprinzând cursuri de cursuri universitare, postuniversare și de doctorat. Programul european de masterat CEMACUBE, creat în cadrul programului Comisiei Europene „Erasmus Mundus” pentru perioada 2009-2013, își propune să stimuleze cooperarea dintre instituțiile de învățământ superior și corpul profesoral din Europa și țările terțe. Erasmus Mundus nu mai funcționează ca program de cursuri, ceea ce înseamnă că nu mai sunt disponibile burse CEMACUBE.

Bruxelles, 23 aprilie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Site-ul web al OMS, accesat ultima dată la 23 martie 2015: http://www.who.int/medical_devices/support/en/

⁽¹⁵⁾ André C. Linnenbank, secretar general EAMBES (audierea CESE).

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 507-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 22 ȘI 23 APRILIE 2015

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor — Dimensiunea urbană a politicilor UE: Principalele caracteristici ale unei agende urbane a UE

[COM(2014) 490 final]

(2015/C 291/08)

Raportor: Etele BARÁTH

La 18 iulie 2014, 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 – Dimensiunea urbană a politicilor UE – Principalele caracteristici ale unei agende urbane a UE

[COM(2014) 490 final].

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 martie 2015.

În cea de-a 507-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2015 (ședința din 23 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 151 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Criza financiară prelungită generează încă obstacole majore, împiedicând creșterea competitivității Uniunii Europene, consolidarea convergenței sociale și teritoriale, precum și menținerea acestora la nivelul actual. Din cauza politicilor europene, respectiv ale punerii lor în aplicare lacunare, realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020 este mai îndepărtată în prezent decât era în 2010.

1.2. CESE consideră că noua Comisie Europeană care și-a început recent mandatul și programul publicat de aceasta „Un nou început pentru Europa” vor avea un impact asupra dezvoltării orașelor și regiunilor urbane, respectiv asupra conținutului agendei urbane, întrucât programul stabilește noi priorități în domeniul cooperării în materie de guvernare, al dezvoltării instrumentelor economice și financiare și al asumării riscului, precum și în ce privește dezvoltarea capitalului uman și a infrastructurii fizice, crearea de rețele la nivel european.

1.3. CESE este de părere că, având în vedere noile resurse financiare și modalitățile de utilizare a acestora, restructurarea guvernării economice, creșterea eficienței și eficacității acesteia impun reevaluarea rolului orașelor și zonelor urbane în dezvoltarea economică, în crearea de locuri de muncă și în asigurarea condițiilor sociale și de mediu necesare, precum și adaptarea acestui rol la sarcinile ce le revin orașelor.

1.4. CESE atrage atenția asupra faptului că în momentul elaborării și adoptării agendei urbane, aceasta trebuie adaptată conform modificărilor generate de programul de investiții strategice, în baza acordurilor de parteneriat aflate în vigoare și a obiectivelor stabilite în cadrul programelor operaționale care utilizează, de asemenea, fondurile europene structurale și de coeziune. Pentru o dezvoltare urbană integrată pot fi necesare conceperea și punerea în aplicare a unor instrumente și modele de finanțare specifice.

1.5. Comitetul Economic și Social European își reiterează și completează punctele de vedere prezentate în avizele sale anterioare, conform cărora elaborarea agendei urbane și integrarea acesteia în politicile Uniunii sunt oportune, importante și necesare pentru remedierea deficiențelor existente. Până în 2050, 80 % din populația Uniunii va locui în orașe. Deja în prezent prosperitatea UE depinde de prosperitatea orașelor. Deja în prezent prosperitatea UE depinde de prosperitatea orașelor.

1.6. O valoare adăugată semnificativă poate fi generată prin utilizarea resurselor orașelor și sistemelor lor regionale, valorificarea avantajelor economice și sociale ale guvernării pe mai multe niveluri și coordonarea teritorială și urbană a diferitelor politici sectoriale, ceea ce necesită însă și o nouă abordare și noi eforturi din partea autorităților UE. În același timp, lipsa de coordonare în materie de dezvoltare duce la riscul apariției unor situații de criză socială sau de mediu la nivel local sau regional, care pot pune în pericol dezvoltarea mediului urban în sens larg.

1.7. De asemenea, parteneriatele de la diferite niveluri, participarea structurată a sferei economice și a societății civile la diferitele etape ale procesului decizional, de la etapa de elaborare și până la punerea în aplicare, reprezintă o valoare adăugată. CESE recomandă să se consolideze rolul planificării strategice bazate pe o largă participare democratică și să se intensifice participarea cetățenească și controlul de către cetățeni în cadrul acestor procese de planificare.

1.8. Agenda urbană trebuie să permită dezvoltarea inovatoare și armonioasă a politicii, administrației, economiei, infrastructurii și a actorilor sociali prin respectarea deplină a resurselor mediului natural.

1.9. CESE consideră că pentru a pune bazele agendei urbane este necesară stabilirea unei strategii pentru rețeaua urbană europeană, pornind de la rezultatele obținute până în prezent. Obiectivul unei astfel de strategii ar consta în stabilirea de contacte între politicile sectoriale, pe de o parte, și rețeaua teritorială existentă, pe de altă parte.

1.10. În contextul evaluării la jumătatea perioadei a Strategiei Europa 2020, este posibilă și necesară dezvoltarea unui cadru pentru politica urbană pe termen mai lung, cu orizont de timp diferențiat, bazată pe coordonare și pe principiul subsidiarității.

1.11. Organul de conciliere de la nivel înalt, alcătuit din membri din cele 28 de state membre, care a fost creat cu scopul de a consolida guvernarea strategiilor macroregionale, și-ar putea asuma și rolul de gardian al guvernării bazate pe parteneriate și coordonare în cadrul politicii urbane, iar activitatea sa ar putea fi completată de partenerii ce reprezintă interese pe plan regional, social și economic.

1.12. CESE recomandă Comisiei Europene să dezvolte capacitățile profesionale pentru îndeplinirea sarcinilor legate de punerea în aplicare coordonată a politicii urbane propuse și a activităților de monitorizare și evaluare. În acest context, ar trebui instituit un grup de lucru la nivel înalt pentru dezvoltarea orașelor, în paralel cu grupul inter-servicii pentru dezvoltare urbană din cadrul Comisiei Europene. Sarcina acestui grup de lucru ar consta în elaborarea unei agende urbane europene coerente și eficiente până în 2050.

2. Necesitatea de a elabora o agendă urbană

2.1. În comunicarea sa, Comisia subliniază că „deși s-a recunoscut de mult timp rolul orașelor în dezvoltarea economică, socială și culturală, precum și potențialul acestora de a oferi un habitat cu o utilizare mai eficientă a resurselor, reacția în materie de politici la nivel european și național a fost lentă și divizată, cu multe inițiative sectoriale, dar integrate în mod necorespunzător.”

2.2. „Acest lucru este exprimat prin solicitările de a se întocmi o agendă urbană a UE, venite din partea unei serii de părți interesate de la nivel UE, național și local. Ca răspuns la aceste cereri, Comisia Europeană a creat Forumul CITIES, cu scopul de a lansa o dezbateră pe tema necesității de a se întocmi o agendă urbană a UE. După crearea forumului CITIES, statele membre au discutat necesitatea elaborării unei agende urbane a UE, ținând cont de cerințele și așteptările Parlamentului European, ale Comitetului Regiunilor, ale asociațiilor orașelor și ale orașelor înseși, precum și de disponibilitatea acestora de a se implica în proces.”

2.3. Pe baza consensului amplu între statele membre, Comisia a deschis o dezbatere publică privind propunerea de elaborare a unei agende urbane.

2.4. Ca răspuns la solicitare, Comitetul Economic și Social European a elaborat un aviz pe baza comunicării și a elementelor cunoscute în prezent.

2.5. CESE consideră că avizul său trebuie să țină seama de întrebările de actualitate legate de agenda urbană, având o orientare pe termen lung, astfel încât, pe de o parte, să sprijine Comisia în conceperea unei agende corespunzătoare, iar pe de altă parte, să sprijine statele membre în îndeplinirea sarcinilor ce le revin în procesul de punere în aplicare a agendei.

2.6. Orașele europene și complexitatea rețelelor lor, rolul lor proeminent în dezvoltarea de până acum și în viitor a continentului reprezintă valori unice și specifice ale Europei.

2.7. Europa se confruntă cu provocări pe plan economic, social și de mediu. Aceste provocări au o dimensiune teritorială și o dimensiune urbană foarte pronunțate. În general, fenomenele de sărăcie, segregare socială sau degradare a mediului apar cu precădere în orașe și în zonele periferice ⁽¹⁾. Prin urmare, această problemă constituie o provocare tot mai mare, în special în cartierele care prezintă și alte dezavantaje.

2.7.1. CESE atrage atenția asupra anumitor provocări cauzate de migrație. Pe de o parte, emigrația dinspre regiunile și orașele europene rămase în urmă sau cu un ritm mai lent de dezvoltare, ceea ce înseamnă pierderi importante pentru zonele afectate, iar pe de altă parte, procesul de imigrație în Uniune reprezintă provocări economice și culturale pentru societățile urbane.

2.8. În același timp, soluția poate fi găsită în primul rând în orașe și în teritoriile administrate de acestea. Dezvoltarea economică, utilizarea eficientă a resurselor, inovarea economică și socială, integrarea socială au nevoie de zone urbane bine organizate și gestionate ⁽²⁾.

2.8.1. Guvernanța Uniunii Europene a cunoscut o evoluție semnificativă, în special datorită răspunsurilor la criza din ultimul deceniu. Mesajele transmise de instituții până acum – care au fost învestite cu noi atribuții –, precum și evaluarea la jumătatea perioadei a Strategiei Europa 2020 pun accentul pe creșterea economică, crearea de locuri de muncă, inovare și incluziune socială.

2.8.2. În viitor, se va acorda atenție deosebită menținerii și îmbogățirii valorilor democratice europene, ale căror rădăcini sunt intrinsec legate de istoria dezvoltării orașelor.

2.9. Orașele europene de mărimi și nivel de dezvoltare diferite, precum și rețelele lor sunt, prin caracteristicile lor istorice, gardian și leagăn al capacităților și rolurilor pe care lumea modernă încearcă să le definească prin conceptul de inovare.

2.9.1. Așa cum a arătat criza recentă, economia zonelor metropolitane rezistă mai bine fluctuațiilor conjuncturale ale economiei mondiale. Acest lucru se datorează diversificării economiei în zonele metropolitane, solidității legăturilor interne și, de aici, capacității de reînnoire și adaptare a zonelor metropolitane. Cu toate acestea, agenda urbană a UE ar trebui să acorde o atenție specială dezvoltării adecvate a economiei locale, în special a întreprinderilor mici și a microîntreprinderilor, precum și a comerțului cu amănuntul și a artizanatului.

2.9.2. O mare parte a problemelor sociale care se concentrează în orașe și au un caracter pronunțat pot fi eliminate prin soluții inovatoare. La fel ca în economie, în orașe se regăsesc diferite forme de inovare socială. Complexitatea sistemelor urbane și a funcționării acestora permite reînnoirea economiei, apariția și consolidarea noilor forme de economie.

2.9.3. În vederea consolidării capacității de reînnoire, ar trebui încurajată în continuare crearea de rețele ale orașelor și diferite forme de diseminare a „bunelor practici” privind diverse aspecte ale politicii urbane, contribuind astfel la creșterea valorii adăugate europene.

⁽¹⁾ COM(2014) 490 final.

⁽²⁾ A se vedea nota de subsol 1.

2.10. Prin urmare, în lumina celor expuse mai sus, salutăm inițiativa Comisiei Europene de elaborare a unei agende urbane și sprijinim eforturile ca elaborarea și dezvoltarea politicii urbane să fie rezultatul unei largi consultări.

2.10.1. Și societatea civilă dorește să facă parte din acest proces reînnoit și structurat.

3. Agenda urbană a UE

3.1. Faptul că până acum Uniunea s-a abținut și se va abține și în viitor de la elaborarea unei politici urbane care ar interveni în mod concret în dezvoltarea orașelor nu este numai în virtutea principiului subsidiarității și a valorilor guvernantei pe mai multe niveluri, ci și datorită faptului că orașul, respectiv dezvoltarea urbană în general, urmează o logică diferită față de majoritatea politicilor sectoriale, considerând dimensiunea teritorială un factor determinant.

3.2. Prin includerea obiectivului de coeziune teritorială în politica de coeziune economică și socială, Uniunea Europeană a făcut un pas decisiv în punerea la dispoziție a instrumentelor sale unor intervenții cu impact concret asupra structurii spațiale a societății, economiei și mediului europene.

3.3. Realizările și deficiențele observate până acum au atras atenția asupra faptului că, deși politica de coeziune a fost întregită prin includerea dimensiunii teritoriale, aceasta nu și-a realizat obiectivele în întregime, deoarece lipsește o politică de sinteză și de coordonare, care să formuleze linii directoare privind:

— pe de o parte, elaborarea la nivel regional și local a unor politici sectoriale la scară „macro”, paneuropeană;

— pe de altă parte, cooperarea individuală și prin autoreglementare între regiuni și comune ⁽³⁾.

3.4. Conținutul politicii de coordonare menționat anterior trebuie să respecte principiul subsidiarității.

3.5. Obiectivul triplu al Strategiei Europa 2020 – creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii – va ieși din sfera abstractului doar atunci când se vor concretiza legăturile economice, de mediu și sociale dintre aceste trei elemente. Interacțiunile dintre ele vor avea loc în cadrul sistemelor urbane de la diferite niveluri, unde vor putea fi definite și măsurate, ceea ce va permite dezvoltarea eficientă și eficace a acestui triplu obiectiv.

3.5.1. Realizarea obiectivelor fundamentale ale UE în cadrul sistemelor urbane, cum ar fi utilizarea pe scară tot mai largă a tehnologiilor informațiilor și comunicațiilor sau sensibilizarea privind problematica energiei la nivel de oraș (de exemplu, inițiativele „Orașe inteligente”), va contribui la consolidarea competitivității Uniunii.

3.6. O agendă urbană trebuie să se bazeze pe obiectivele Strategiei Europa 2020, pe strategia pe termen mediu a noii Comisii, susținută de Parlamentul European și pe luarea în considerare în mod reciproc a intereselor regionale și de dezvoltare urbană pe termen lung, bazate pe valori istorice.

3.7. Ar fi oportun ca agenda urbană aflată în pregătire să aibă în vedere ceea ce pot garanta orașele și regiunile lor, zonele metropolitane, grație unei guvernante fundamentale echilibrate:

— pe de o parte, faptul că procesele care reprezintă activitățile axate pe piață și pe economie și sunt reglementate prin legi bazate pe interese, respectiv reînnoirea societală bazată pe valori istorice, favorizează în mod coordonat creșterea și protecția mediului;

— pe de altă parte, condițiile de bază coerente și armonizate ale reînnoirii, cum ar fi forța de muncă calificată, sisteme de prestări de servicii bazate pe o infrastructură dezvoltată și un mediu social și natural incluziv – elemente datorită cărora orașele contribuie în mod esențial și indispensabil la activitatea economică ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ A se vedea nota de subsol 1.

⁽⁴⁾ A se vedea nota de subsol 1.

3.8. Relațiile fundamentale dintre politicile europene și dezvoltarea urbană pot fi definite prin forța de muncă, infrastructura și mediul necesare pentru diferite activități. „Crearea” acestor trei factori determinanți este o prerogativă a sistemelor urbane.

3.8.1. Trebuie avut în vedere faptul că, chiar dacă politicile UE, în special cele economice și financiare, și elementele de bază ale Strategiei Europa 2020 sunt concepute pe termen mediu și lung, orizontul de timp al anumitor politici sectoriale poate fi diferit; de exemplu în cazul dezvoltării infrastructurii, care poate varia între 30 și 50 de ani.

3.8.2. Produse ale unui proces istoric lent, orașele, capacitățile și valorile lor, societatea locală, calitatea mediului construit și natural, toate acestea evoluează și se adaptează mai lent.

3.8.3. Răspunsul la această provocare a venit prin regionalizarea sistemelor urbane, crearea de rețele urbane, consolidarea coordonării regionale și, în general, cooperarea interinstituțională, ceea ce a permis să se garanteze diversitatea în paralel cu specializarea. Stabilitatea privind dezvoltarea funcțiilor urbane, cunoștințele și capacitățile acumulate, la care se adaugă competențele dezvoltate în vederea cooperării, creează un mediu propice pentru reinnoirea constantă și pentru inovare.

3.8.4. În vederea elaborării agendei urbane, trebuie atrasă atenția asupra diversității rețelelor europene de orașe, varietății semnificative a orașelor, care impun diferite abordări, și anume:

- dezvoltarea urbană integrată, care poate fi realizată dacă politicile de dezvoltare urbană și instrumentele de care dispun sunt suficient de flexibile pentru a putea fi aplicate în mod eficient în diferite condiții și caracteristici societale, economice și de mediu, garantând astfel optimizarea sinergiilor dintre politici;
- politica diferențiată care acoperă întreaga rețea de orașe, în scopul înțelegerii și al unei influențe reale a proceselor multiple de cooperare dintre orașele europene.

3.9. În completarea celor expuse mai sus și pentru a pune bazele agendei urbane, este necesară stabilirea unei strategii pentru rețeaua urbană europeană, pornind de la rezultatele obținute până în prezent. Astfel, Uniunea Europeană poate aduce o valoare adăugată importantă la generalizarea rezultatelor specifice în domeniul dezvoltării urbane.

3.9.1. Obiectivul unei astfel de strategii ar consta în stabilirea de contacte între, pe de o parte, politicile sectoriale și rețeaua teritorială existentă, pe de altă parte. În cadrul acestei strategii, pot fi elaborate diferite strategii pentru diferitele elemente ale rețelei urbane, în interiorul unui cadru european unic.

3.9.2. Strategia pentru rețeaua urbană europeană ar constitui linia directoare teritorială, în completarea politicii sectoriale a UE⁽⁵⁾.

3.9.2.1. Strategia cuprinde în mod diferențiat, dar într-un cadru unic și echilibrat, linii directoare pentru dezvoltarea orașelor mici, mijlocii și mari, precum și a rețelelor lor, ținând seama de particularitățile factorilor care au un rol decisiv în procesul de dezvoltare.

3.10. Un rezultat pozitiv al crizei care se apropie de sfârșit este un proces de reflecție accentuat asupra abordării „dincolo de PIB”, precum și răspândirea unei interpretări mai diferențiate și mai complexe a conceptului de dezvoltare.

3.10.1. Nimic nu justifică mai mult urgența adoptării unei agende urbane decât faptul că sistemele urbane și comunale au un rol decisiv în evoluția indicatorilor care reflectă în mod fundamental calitatea vieții și care depășesc factorii incluși până în prezent în PIB.

4. Funcții de coordonare

4.1. Măsurile de reglementare generale ale Comisiei Europene pentru perioada 2014-2020, „acordurile de parteneriat” și programele operaționale pentru punerea lor în aplicare nu sunt pe deplin în măsură să umple golul dintre guvernarea macroeconomică a Comisiei, obiectivele Strategiei Europa 2020 și instrumentele pentru punerea în aplicare a politicii de coeziune. Acest lucru confirmă necesitatea unei politici urbane integrate.

⁽⁵⁾ A se vedea nota de subsol 1.

4.1.1. Politicile care permit intervenții integrate reprezintă un element esențial al unui proces decizional pe mai multe niveluri și coordonat ⁽⁶⁾.

4.1.2. Ținând seama de derogările sistemice prezentate anterior, nevoile sistemelor și rețelelor de orașe pot fi integrate la nivel sectorial în politicile tematice (sectoriale) datorită unei politici de coordonare concentrate pe factori importanți, permițând sistemelor care evoluează și se adaptează lent să coopereze – în primul rând prin dezvoltarea rețelelor –, pentru a răspunde cerințelor pe termen scurt, și dispunând de un sistem de gestiune strategică și de un organ operativ capabil să elaboreze și să efectueze corecturi prin măsuri bazate pe supraveghere permanentă.

4.1.3. Organul de conciliere de la nivel înalt alcătuit din membri din cele 28 de state membre, care a fost creat cu scopul de a consolida guvernarea strategiilor macroregionale, ar putea fi veriga lipsă, respectiv gardianul punerii în aplicare a politicii de coordonare propuse.

4.1.3.1. Acest organ, în forma sa actuală, nu este destul de complex. Participarea actorilor teritoriali și a partenerilor socioeconomiци la formularea politicilor și elaborarea strategiilor, precum și în toate etapele punerii lor în aplicare este indispensabilă.

4.2. În cadrul guvernării orașelor și a sistemelor regionale create în jurul lor trebuie asigurată cooperarea reprezentativă cu o direcție politică aleasă democratic, cu interese economice independente și un sistem de valori ale societății.

4.2.1. Pentru CESE, cel mai important este ca participarea societății civile (și anume, reprezentanți ai organizațiilor economice și sociale și ai activităților diverse) să fie un element incontestabil al guvernării pe mai multe niveluri a Uniunii, la toate nivelurile, de la formularea deciziilor la punerea lor în aplicare.

4.2.2. Un element esențial al guvernării UE este reprezentarea complementară a intereselor orizontale și de politică teritorială promovate de Comitetul Regiunilor, iar, pe de altă parte, a intereselor economice și sociale promovate de CESE ⁽⁷⁾.

4.3. În cadrul elaborării agendei urbane, o sarcină importantă, în special cu privire la transformarea guvernării economice și financiare într-o politică orientată spre dezvoltare, constă în concentrarea pe un număr restrâns de factori, care permit menținerea unui echilibru între sistemele divergente care ar putea asigura baza pentru o intervenție eficientă și eficace.

4.3.1. În acest sens, reiterăm recomandarea de a se institui un grup la nivel înalt sau un grup de lucru pentru dezvoltarea zonelor metropolitane, în paralel cu grupul inter-servicii pentru dezvoltarea urbană din cadrul Comisiei Europene. Sarcina acestui grup de lucru ar consta în elaborarea unei agende urbane europene coerente și eficiente până în 2050.

4.3.2. Această propunere susține punctul de vedere expus în avizul Comitetului Regiunilor (COTER-V-046, adoptat la cea de-a 107-a sesiune plenară, desfășurată la 25 și 26 iunie 2014), conform căruia orașele și autoritățile locale și regionale trebuie implicate în elaborarea unei Cărți albe privind politica urbană integrată; de asemenea, propunerea este în conformitate cu decizia luată în cadrul reuniunii ministeriale informale (Atena, 24 aprilie) desfășurate în timpul Președinției elene.

Bruxelles, 23 aprilie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ A se vedea nota de subsol 1.

⁽⁷⁾ A se vedea nota de subsol 1.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a ratei de ajustare prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 pentru plățile directe în ceea ce privește anul calendaristic 2015

[COM(2015) 141 final – 2015/0070 COD]

(2015/C 291/09)

La 7 aprilie 2015, în conformitate cu articolul 43 alineatul (2) 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 stabilire a ratei de ajustare prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 pentru plățile directe în ceea ce privește anul calendaristic 2015

[COM(2015) 141 final – 2015/0070 COD].

Întrucât s-a pronunțat deja cu privire la conținutul propunerii respective în avizele sale JO C 271, 19.09.2013, p. 143, adoptat la 22 mai 2013 (*), și, respectiv, JO C 424, 26.11.2014, p. 73, adoptat la 5 iunie 2014 (**), în cea de-a 507-a sesiune plenară din 22 și 23 aprilie 2015 (ședința din 22 aprilie), Comitetul a hotărât, cu 152 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 7 abțineri, să nu elaboreze un nou aviz în materie, ci să facă trimitere la poziția pe care a susținut-o în documentele menționate anterior.

Bruxelles, 22 aprilie 2015.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

(*) Avizul CESE privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind stabilirea unei rate de ajustare a plăților directe prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 73/2009 pentru anul calendaristic 2013, JO C 271, 19.09.2013, p. 143.

(**) Avizul CESE privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind stabilirea unei rate de ajustare a plăților directe prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului pentru anul calendaristic 2014, JO C 424, 26.11.2014, p. 73.

ISSN 1977-1029 (ediție electronică)
ISSN 1830-3668 (ediție tipărită)



Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

RO