

REFORMA MECANISMULUI DECIZIONAL ÎN CADRUL UNIUNII EUROPENE – UN NOU PEISAJ LEGISLATIV

Natalia SUCEVEANU

Catedra Drept Internațional și Drept al Relațiilor Economice Externe

The Treaty of Lisbon distinguishes between “legislative acts” and “non-legislative acts”. Legislative acts are adopted under the ordinary or special legislative procedures and directly involve the European Parliament and the Council (framework legislation). For “non-legislative acts”, a distinction is being made between the delegation of powers to the Commission to adopt “delegated acts” and the delegation of powers to adopt “implementing acts” (Comitology). “Non – legislative acts” which may be adopted by the Commission must be of general application and may amend or supplement non-essential elements of a legislative act. The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) establishes two procedures for the adoption of legal acts. Co-decision renamed the “ordinary legislative procedure” becomes the standard procedure under which the European Parliament and the Council jointly adopt a Commission proposal and it is defined in article 294 of the TFEU. A “special legislative procedure” applies to specific cases provided for by the Treaties. Legal acts adopted under these legislative procedures are referred to as legislative acts. The Lisbon Treaty repeals article 202 of the EC Treaty which was the legal basis for Comitology. The old Comitology system was replaced by two new articles which provide, under specific conditions, for the adoption of “non-legislative acts”: 1) Article 290 on “delegated acts” and 2) Article 291 on “implementing acts”.

Cea mai importantă parte a procesului decizional se poartă între trei actori principali: Consiliul Uniunii Europene (UE), Comisia și Parlamentul European (PE), asistați de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) ca de un arbitru. Între cei trei actori puterile sunt repartizate relativ echilibrat, fiecare având propria sa partitură. Raporturile în continuă mișcare din cadrul „triunghiului instituțional” (Comisie, Consiliu, Parlament) s-au organizat într-o structură complicată, considerată de unii autori ca reprezentând un „sistem în rețea”. Caracterul de unicitate al procesului decizional al Uniunii Europene derivă din rolul care revine statelor membre, ale căror interese sunt apărate nu în cadrul Parlamentului European, așa cum se întâmplă în cazul statelor federale, ci în cadrul Consiliului UE. O altă trăsătură specifică este cea privind rolul activ jucat de administrațiile naționale în pregătirea și aplicarea deciziilor, administrații care, la rândul lor, se constituie în adevărate „sub-rețele”. Procesul decizional al UE nu a încetat să evolueze de-a lungul anilor sub semnul a două trăsături distincte, și anume: prima – privind procedurile de vot în cadrul Consiliului și a doua – privind extinderea puterii acordate Parlamentului European, ambele evoluții influențând direct și indirect rolul jucat de Comisie. Diferențele și controversele dintre statele membre, reflectând poziții diferite în ceea ce privește fie direcția supranațională, fie interguvernamentală (cele mai multe inițiative au aparținut guvernului britanic, mai mult declarat interguvernamental decât celelalte), lipsa unor puncte de vedere comune privind sensul procesului de integrare au făcut ca sistemul decizional să fie unul din ce în ce mai complicat. Acest sistem a făcut ca în timp să apară noi proceduri decizionale și variații considerabile în cadrul procedurilor existente. Inițial, la începuturile procesului de integrare, Comisia supunea propunerile administrațiilor naționale dezbaterilor în Consiliu. În cazul în care era prevăzut de tratate, PE putea fi consultat, în final decizia fiind adoptată de către Consiliu. Treptat, puterea și influența PE în procesul decizional a crescut, fapt reflectat și de modificările suferite în timp de tratate.

Întrebarea: care anume act juridic poate fi considerat un act legislativ al UE? în diferite timpuri a generat diverse interpretări, diverse dispute și ipoteze. Chiar în Tratatul de la Lisabona au fost definite și stabilite cele mai importante instrumente juridice care erau puse la dispoziția UE. Este vorba despre regulamente, directive și decizii. Încercarea de a face regulă în arsenalul actelor UE a fost realizată în cadrul proiectului Tratatului Constituțional. Potrivit Tratatului Constituțional, se prevedea adoptarea a două acte juridice: a legii europene și a legii europene-cadru. Ele urmau să fie adoptate în baza procedurii ordinare, însă Tratatul Constituțional nu a intrat în vigoare.

Tratatul de la Lisabona nu utilizează acești termeni, dar revine la vechea nomenclatură a actelor: regulament, directivă și decizie. Tratatul de la Lisabona reduce numărul instrumentelor legale la 5 tradiționale: 3 obligatorii și 2 non-obligatorii. Singura deosebire este o ușoară modificare a definiției deciziei. (Deciziile sunt singurul

tip de act pe care Consiliul le poate adopta acționând în cadrul Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC). Dar, aceste decizii nu vor avea caracterul unui act legislativ. Articolul 31 al Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE) prevede: „Deciziile luate în cadrul acestui capitol vor fi luate de Consiliul European și de Consiliu acționând în unanimitate; adoptarea actelor legislative este exclusă”).

În ceea ce privește procesul de luare a deciziilor, nu vor exista schimbări substanțiale sub aspect procedural, ci schimbări sub aspectul varietății procedurilor. Ca și anterior, nu va exista o procedură unificată pentru adoptarea legislației UE, însă procedura codeciziei care nu se va modifica operațional va fi denumită Procedură Legislativă Ordinară (PLO). Toate celelalte proceduri, incluzând, în special, consultarea, procedura avizului conform (aprobarea) vor intra sub incidența Procedurii Legislative Speciale (PLS). Această schimbare terminologică este justificată de faptul că codecizia se va extinde din nou la noi arii, incluzând domenii importante, precum agricultura, comerțul exterior, migrația legală, cooperarea polițienească și în domeniul justiției penale. Ea va deveni, inclusiv, cea mai importantă procedură aplicată pentru adoptarea legislației UE.

Codecizia devine procedură legislativă ordinară – art.289 (1) și art.294 ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) – atunci când actul legal este adoptat de PE și de Consiliu prin votul majorității calificate (VMC), la propunerea Comisiei. Articolul 289 (4) TFUE specifică anumite cazuri când PLO nu este declanșată la propunerea Comisiei, ci la inițiativa unui grup de state, cel puțin o pătrime din statele membre în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție (art.76 TFUE) sau de PE (art. 223 TFUE), la recomandarea Băncii Centrale Europene (BCE) (art.129 (3,4) TFUE) sau la solicitarea CJUE (art.281 TFUE).

Procedura legislativă specială se deosebește de procedura legislativă ordinară, iar specificitatea constă în aceea că ea nu necesită adoptarea deciziei în comun. Actul legislativ se adoptă în acest caz de una din instituții – de Parlament sau de Consiliul UE. Consiliul UE va putea adopta acest act după consultarea Parlamentului și/sau Comisiei (art.289 TFUE). Caracterul concret al participării altor instituții, consultarea sau aprobarea în cadrul procedurii legislative speciale se specifică expres în tratate în funcție de situația concretă sau de obiectul de reglementare. Când o procedură specială este menționată în Tratat, este un indiciu că cel puțin unul din statele membre ale UE a fost reticent în privința atribuirii de putere UE sau negativist în privința conferirii de puteri egale Parlamentului. Competența PE de a legifera singur este totuși una marginală.

Pe lângă procedurile legislative, art.15 TUE expres prevede că Consiliul European nu adoptă acte legislative (art.31 TUE); în domeniul PESC pot fi adoptate decizii, iar Consiliul European sau Consiliul UE pot hotărî fie la propunerea unui stat membru, fie la propunerea Întalului reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, cu sprijinul Comisiei (Capitolul II Titlul V TUE).

Deci, după cum am menționat, pentru adoptarea actelor legislative Tratatul de la Lisabona introduce două proceduri: procedura legislativă ordinară și procedura legislativă specială.

Descrierea procedurii legislative ordinare (art.294 TFUE)

De obicei, Comisia este cea care prezintă o propunere de act legislativ. Totuși, în cazuri speciale strict prevăzute în Tratat de acest drept va dispune Întalului reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și BCE. Una dintre derogările cele mai semnificative este că Comisia va partaja puterea de inițiativă cu cel puțin un grup format de 1/4 din statele membre în domeniile ce țin de cooperarea polițienească și justiția penală.

Propunerea legislativă este prezentată Parlamentului European și Consiliului și este pusă la dispoziția parlamentelor statelor membre. O nuanță constă în faptul că anterior propunerea Comisiei se prezenta Consiliului și, după examinarea din partea acestuia, se transmitea în Parlament. Noua ordine balansează într-un fel rolul instituțiilor legislative – al Parlamentului și al Consiliului. În termen de opt săptămâni, parlamentele naționale ale statelor membre pot trimite președinților Parlamentului European, Consiliului și Comisiei un aviz motivat în care se precizează dacă un proiect de act legislativ respectă sau nu principiul subsidiarității.

Prima lectură

Parlamentul adoptă poziția sa în primă lectură cu privire la propunerea legislativă. Nu există nici un termen pentru prima lectură. Raportorul Parlamentului pregătește un proiect de raport care este discutat apoi în cadrul grupurilor politice și modificat de comisia (comisiile) PE competentă (competente). În plen, Parlamentul adoptă poziția sa prin majoritate simplă. Poziția poate conține amendamente la propunerea legislativă inițială. În cazul în care poziția Parlamentului nu conține amendamente, iar Consiliul de asemenea acceptă propunerea inițială a Comisiei, actul este adoptat de Consiliu cu VMC, apoi semnat de președinții Parlamentului European

și ai Consiliului și publicat în Jurnalul Oficial al UE. În cazul în care Parlamentul adoptă poziția sa cu amendamente: dacă Consiliul aprobă toate amendamentele și nu aduce alte modificări la propunerea inițială, actul este adoptat de Consiliu cu VMC, iar apoi semnat și publicat; dacă Consiliul nu aprobă toate amendamentele sau le respinge, acesta adoptă poziția sa cu VMC și o transmite apoi Parlamentului pentru a doua lectură. Consiliul trebuie să informeze Parlamentul cu privire la toate motivele care l-au condus la adoptarea poziției respective. Comisia informează Parlamentul cu privire la avizul său.

A doua lectură

În a doua lectură, Parlamentul analizează poziția Consiliului. În termen de 3 luni (cu posibilitatea de prelungire la 4 luni), acesta: poate aproba poziția Consiliului sau poate să nu ia nici o decizie în termenul stabilit. Prin urmare, actul se consideră adoptat și este apoi semnat și publicat; poate respinge poziția Consiliului cu majoritatea absolută a membrilor săi. Procedura se încheie astfel definitiv; poate propune amendamente la poziția Consiliului cu majoritatea absolută a membrilor săi. Poziția Parlamentului este apoi supusă Consiliului și Comisiei. Consiliul dispune de 3 luni (cu posibilitatea de prelungire la 4 luni) pentru a acționa. În cazul în care Consiliul aprobă toate amendamentele Parlamentului, actul se consideră adoptat și este apoi semnat și publicat. În cazul în care Consiliul nu acceptă toate amendamentele Parlamentului, acesta informează Parlamentul în consecință și, ulterior, în termen de 6 săptămâni, este lansată procedura de conciliere.

Concilierea și a treia lectură

Proiectele care nu au putut fi adoptate în primele două lecturi fac obiectul procedurii de conciliere. Este convocat un **comitet de conciliere**, alcătuit din reprezentanți ai celor 27 de state membre și un număr egal de deputați în Parlamentul European, grupați într-o delegație a PE, care ține seama de importanța fiecărui grup politic. Comitetul analizează poziția Consiliului și amendamentele Parlamentului din a doua lectură. Acesta are la dispoziție 6 săptămâni (cu posibilitatea de prelungire la 8 săptămâni) pentru a ajunge la un compromis și a elabora un proiect comun. În cazul în care Comitetul de conciliere nu ajunge la un acord asupra unui proiect comun în termenul stabilit, actul se consideră neadoptat și procedura se încheie. Dacă însă Comitetul de conciliere aprobă proiectul comun, acesta este supus spre aprobare Consiliului și Parlamentului. Consiliul și Parlamentul au la dispoziție 6 săptămâni (cu posibilitatea de prelungire la 8 săptămâni) pentru aprobare, cu VMC, în cazul Consiliului, și cu majoritatea voturilor exprimate, în cazul Parlamentului. După ce ambele instituții au aprobat textul, acesta este semnat și publicat. Actele legislative, adoptate în baza procedurii legislative ordinare, se semnează de Președintele PE și de Președintele Consiliului UE.

O condiție esențială legată de aplicarea acestor proceduri indică asupra respectării principiului subsidiarității (*a se vedea* Protocolul Nr.2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității). Tratatul de la Lisabona conferă parlamentelor naționale noi atribuții și o serie de competențe consolidate privind procesul decizional al UE. Astfel, parlamentele naționale urmează a fi informate cu privire la orice propunere legislativă la nivel european. După primirea propunerilor legislative parlamentele naționale vor avea la dispoziție un interval de 8 săptămâni înainte de începerea discuțiilor în Consiliu și în Parlament pentru a verifica dacă propunerile legislative corespund principiului subsidiarității. Parlamentele naționale vor prezenta un aviz motivat în care vor indica dacă o anumită propunere a Comisiei respectă sau nu principiul subsidiarității. În cadrul acestui mecanism fiecare parlament național dispune de două voturi. Dacă cel puțin 1/3 dintre parlamentele naționale (1/4 în cazul propunerilor privind cooperarea polițienească și judiciară în materie penală) consideră că o propunere încalcă principiul subsidiarității, Comisia trebuie să o reexamineze. În cazul în care Comisia decide menținerea textului în forma inițială, trebuie să-și motiveze opțiunea (*a se vedea* Protocolul Nr.1 privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană).

Procedura de consultare

În conformitate cu articolul 289 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, consultarea este o procedură legislativă specială, prin care Parlamentului i se solicită avizul cu privire la legislația propusă, înainte ca aceasta să fie adoptată de Consiliu. Parlamentul European poate aproba sau respinge o propunere legislativă sau poate propune amendamente la aceasta. Consiliul nu are obligația legală de a ține seama de avizul Parlamentului, însă, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție, nu trebuie să adopte o decizie în lipsa acestuia.

Inițial, Tratatul de la Roma din 1957 acorda Parlamentului un rol consultativ în procesul legislativ; Comisia formula propuneri, iar Consiliul adopta legislația. Actul Unic European (1986) și tratatele de la

Maastricht, Amsterdam, Nisa și Lisabona au extins în mod succesiv prerogativele Parlamentului. În prezent, acesta poate juca rolul de colegiator, pe picior de egalitate cu Consiliul, în majoritatea domeniilor (*a se vedea* „Procedura legislativă ordinară”), consultarea devenind o procedură legislativă specială (sau chiar o procedură non-legislativă) utilizată într-un număr limitat de cazuri. Această procedură se aplică în prezent într-un număr limitat de domenii legislative, cum ar fi derogările de pe piața internă și dreptul concurenței. Consultarea Parlamentului, cu titlu de procedură nelegislativă, constituie o cerință și în cazul adoptării de acorduri internaționale în cadrul PESC.

Aprobarea

În anumite domenii legislative, Parlamentului European i se solicită să își dea aprobarea, ca procedură legislativă specială în conformitate cu art.289 alin.(2) TFUE. Procedura de aprobare conferă Parlamentului dreptul de veto. Astfel, Parlamentul are rolul de a aproba sau de a respinge propunerea legislativă fără alte amendamente, iar Consiliul nu poate ignora avizul Parlamentului. Aprobarea, ca procedură non-legislativă, este necesară și atunci când Consiliul adoptă anumite acorduri internaționale.

Cunoscută anterior sub denumirea de „procedură de aviz conform”, aceasta a fost introdusă în 1986 de Actul Unic European (AUE) în două domenii: acordurile de asociere și acordurile de aderare la Uniunea Europeană. Domeniul de aplicare a procedurii a fost extins prin toate modificările ulterioare ale tratatelor. Ca procedură non-legislativă, consultarea se aplică de obicei în cazul ratificării anumitor acorduri negociate de Uniunea Europeană sau, în special, în cazurile de încălcare gravă a drepturilor fundamentale, în temeiul articolului 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și, de asemenea, în cazul aderării unor noi state membre sau pentru retragerea din UE.

Ca procedură legislativă, aceasta trebuie utilizată și în cazul adoptării de noi acte legislative în domeniul combaterii discriminării; procedura acordă în prezent Parlamentului European dreptul de veto (art.19.(1) TFUE) și atunci când se aplică temeiul juridic general privind subsidiaritatea, în conformitate cu art.352 TFUE.

În cadrul sistemului instituțional al Uniunii Europene, Consiliul de Miniștri și Parlamentul European sunt responsabili de adoptarea legislației. Aceștia pot totuși delega Comisiei competența de adoptare a actelor non-legislative. Aceste acte nu trebuie să se supună întregului proces legislativ. Delegarea competențelor de executare către Comisie nu a fost consfințită în Tratatul de la Roma. Deși implementarea dreptului UE cade în primul rând pe seama statelor membre, necesitatea unor condiții uniforme de implementare a actelor legale ale UE a impulsionat statele membre să atribuie competențele de implementare Comisiei, cu utilizarea diverselor proceduri care ar asigura un sistem de control din partea statelor membre, a PE, asupra executării acestor competențe de către Comisie. Practica anterioară atestă că Comisiei îi era atribuită, inclusiv, puterea de a amenda și a complementa legislația. Această practică cădea sub incidența competenței generale de executare a Comisiei, care însă nu era expres reținută în Tratat. Tratatul de la Lisabona instituie două tipuri de competențe ale Comisiei, care sunt diferite prin natura lor: 1) competența de a adopta un act care amendează sau completează actul legislativ de bază – procedura de delegare; 2) competența de a pune în aplicare un act legislativ – procedura de executare.

Acordarea acestei competențe Comisiei reprezintă un domeniu delicat; Consiliul și Parlamentul au transmis Comisiei atribuții care sunt intrinseci rolului lor de co-legiuitori. Procedurile de adoptare a acestor acte reprezintă totuși un compromis între necesitatea de a avea un model de luare a deciziilor mai eficient – pe de o parte, și dorința Consiliului și Parlamentului de a-și prezerva o anumită influență asupra deciziilor Comisiei – pe de altă parte.

În trecut, competența de a adopta măsuri a fost stabilită la articolul 202 al Tratatului de instituire a Comunității Europene (TCE), fiind subiect al procedurilor de comitologie (competențe de implementare erau conferite Comisiei, însă Comisia era obligată să consulte un comitet compus din reprezentanții statelor membre înainte de adoptarea noilor măsuri). Tratatul de la Lisabona, în particular TFUE, introduce două articole noi care permit Consiliului și Parlamentului să delege competența Comisiei prin două modalități:

1) reglementând un domeniu particular doar parțial și lăsând Comisiei responsabilitatea de a completa regulamentele, directivele sau deciziile prin intermediul măsurilor cvasi-legislative (acte de delegare, art.290 TFUE) și

2) încredințând Comisiei responsabilitatea de a asigura implementarea armonizată a directivelor, deciziilor sau regulamentelor UE (prin intermediul actelor de implementare, art.291 TFUE).

Însă, cea mai importantă noutate a regimului post Lisabona este introducerea unei proceduri intermediare de luare a deciziilor între procedura pur legislativă și cea pur executivă, care se numește *procedura de delegare*. Articolul 290 TFUE: „Un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ”. Actele legislative definesc expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare, durata delegării competențelor. Articolul 291 TFUE: „În cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare, iar în cazuri speciale – Consiliului (în domeniul PESC) art.24, 26 TUE, PESC). Articolul 291 (3) menționează că Parlamentul și Consiliul, hotărând prin regulamente conform PLO, stabilesc norme și principii generale privind mecanismele de control de către statele membre al executării competenței de executare a Comisiei. Dacă e să evaluăm noutatea acestei noi dispoziții a Tratatului, trebuie de reținut că practica anterioară arată că Comisiei îi era atribuită, inclusiv, puterea de a amenda și complementa legislația, însă această practică cădea sub incidența competenței generale de executare a Comisiei, care nu era expres reținută în Tratat (puterea de implementare a fost combinată prin două tipuri de competențe, care sunt diferite prin natura lor: puterea de a adopta un act normativ care amendează sau completează actul legislativ de baza – pe de o parte, și puterea de a implementa sau de a executa un act legislativ – pe de altă parte). Care ar fi altă distincție dintre actele de delegare și cele de implementare? Ambele tipuri de acte urmează a fi adoptate de către Comisie, potrivit regulilor sale interne de luare a deciziilor, iar distincția va fi relevantă în termenii mecanismelor de control impuse Comisiei, atunci când adoptă aceste măsuri.

Articolele 290 și 291 TFUE se exclud reciproc; un act poate fi un act de delegare sau unul de implementare, dar nu poate intra în sfera de aplicare a ambelor articole. Cele două acte servesc scopurilor diferite.

Dispoziția Tratatului în privința actelor de delegare este prin sine una *self-executing* și este în vigoare de la 1 decembrie 2009, data la care Tratatul de la Lisabona intră în vigoare. Pe de altă parte, dispoziția Tratatului referitoare la competențele de implementare (art.291 TFUE) cere adoptarea legislației secundare (Regulamentului) pentru a stabili condițiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al executării competenței de executare a Comisiei. Acest mecanism a fost agreat la 16 decembrie 2010 și a intrat în vigoare la 1 martie 2011 (Regulamentul UE nr.182/2011). Întrebarea: când un act ar trebui să fie de delegare sau de implementare? este una importantă. Legislatorilor (Consiliului și Parlamentului) le revine sarcina să prescrie care din aceste două proceduri urmează a fi folosită de Comisie.

Articolul 290 TFUE: Actele de delegare

Articolul 290 își are originea în vechea procedură de comitologie, procedură regulatorie cu control, dar nu mai este o procedură de comitologie *per se*. O comunicare a Comisiei din 9 decembrie 2009 privind punerea în aplicare a art.290 TFUE (Com (2009) 0673) stabilește modul și condițiile în care această procedură trebuie să se aplice.

Atunci când o măsură derivată (directivă, regulament sau decizie) face referință la art.290, Consiliul și Parlamentul în calitate de legislatori pot alege să delege Comisiei competența de a adopta măsuri, pe care aceștia le-ar fi putut adopta singuri, dar, din motive de eficiență, preferă să nu o facă. Aceasta poate avea loc din mai multe raționamente; probabil, pentru că subiectul tratat este unul prea tehnic și ar fi mai ușor maniabil de experți sectoriali, sau din considerentul că actele de delegare pot fi modificate printr-o procedură mai simplificată decât actele legislative, care implică un proces extrem de laborios, ca urmare a numărului ridicat de actori instituționali implicați, dar și al termenului mare de adoptare a actului care poate ajunge până la 18 luni. Actele legislative de bază care fac referință la art.290 definesc expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare, durata delegării competențelor. De vreme ce Comisia dobândește această competență de a adopta acte de delegare potrivit art.290, ea este autorizată să completeze sau să amendeze lucrul legislatorilor, dobândind astfel un rol quasi-legislativ. Activitatea pregătitoare a Comisiei include consultarea autorităților naționale ale celor 27 de state membre, prin intermediul diverselor grupuri de experți. Actele de delegare sunt formal adoptate de Colegiul celor 27 de comisari și iau forma unui regulament, fie a unei directive sau decizii a Comisiei. Ca și în cazul legislației UE tradiționale, acestea trebuie să fie implementate de către autoritățile naționale ale tuturor statelor membre.

Și deoarece Parlamentul și Consiliul delegează această competență Comisiei, tot ei vor controla cum este ea exercitată prin intermediul dreptului de revocare a competenței și/sau prin formularea obiecțiilor în termeni stabiliți. De regulă, termenul-limită trebuie să fie stabilit în directiva/regulamentul de bază. Comisia, însă, a

propus utilizarea unei formule standard și a sugerat o perioadă de 2 luni (cu o extensie automată de încă o lună la solicitarea ambilor legislatori). Modul în care Consiliul și/sau Parlamentul pot revoca competența delegată Comisiei va fi stabilit în actul de bază care face referință la art.290. Revocarea reprezintă o retragere generală și absolută a competenței care a fost delegată Comisiei. Atunci când Consiliul și/sau Parlamentul se opun unui act de delegare, acesta nu va putea intra în vigoare fără să fi fost amendat, ținându-se cont de obiecțiile formulate de legislatori, sau înlocuit printr-un nou act, dacă obiecțiile se bazează pe argumentul că Comisia și-a depășit competențele care i-au fost delegate prin actul de bază. Pentru exercitarea acestui drept de control Consiliul trebuie să acționeze cu VMC, iar Parlamentul – cu votul majorității membrilor săi. Actul legislativ de bază impune limite adiționale în privința competenței de delegare: limite materiale (de exemplu, stabilește expres dreptul Comisiei de a amenda sau completa un articol sau mai multe articole din actul de bază, sau doar o anexă etc.) și limite temporale (de exemplu, durata delegării, care după expirarea acesteia va duce la încetarea automată a competenței delegate Comisiei).

Art. 291 TFUE: Acte de punere în aplicare

Statele membre sunt responsabile pentru implementarea directivelor și regulamentelor UE. În cazul în care se identifică necesitatea existenței unor condiții uniforme de punere în aplicare a actelor UE de bază, Comisia intervine în concordanță cu art.291 TFUE. În comparație cu art.290 TFUE, unde PE și Consiliul au dreptul de a stabili ce competențe să delege Comisiei, în cazul în care condițiile prevăzute la art.291 sunt întrunite (s-a identificat necesitatea existenței unor condiții uniforme de punere în aplicare a unui act de bază), Comisia va trebui să beneficieze de aceste competențe de punere în aplicare (art.291 (2)). Intervenția Comisiei este deci una obligatorie, și nu opțională. Articolul 291 nu reglementează expres modul în care Comisia trebuie să-și exercite aceste competențe de executare, dar prevede că Parlamentul European și Consiliul vor stabili normele și principiile generale privind mecanismul de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie. Un nou Regulament al UE, care stabilește normele și principiile generale privind mecanismul de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie, a intrat în vigoare la 1 martie 2011. Noul Regulament oferă Comisiei o mai mare flexibilitate și o responsabilitate politică mai pronunțată decât în cazul vechii proceduri de comitologie reglementate de Decizia 1999/468 CE a Consiliului. Ca și în trecut, mecanismul de control stabilit de regulament se bazează pe instituirea comitetelor compuse din reprezentanții statelor membre, însă prezidate de Comisie, cărora Comisia va trebui să le remită toate proiectele de măsuri de punere în aplicare. Însă, contrar vechiului sistem, nu mai există intervenția din partea Consiliului în calitate de organ de apel. În schimb, noul mecanism de control include posibilitatea sesizării unui comitet de apel – prezidat de către Comisie – și oferă o posibilitate suplimentară statelor membre de a reexamina sau de a sugera modificări ale proiectului de act de punere în aplicare. Potrivit noului Regulament și din motive de simplificare, există doar două proceduri, potrivit cărora Comisia poate să-și exercite competența de executare:

– procedura de consultare, prin intermediul căreia statele membre își exprimă opinia care, din punct de vedere juridic, nu are forță juridică obligatorie pentru Comisie;

– procedura de examinare, care presupune implicarea unui comitet de apel.

Ambele aceste proceduri duc la adoptarea actelor de punere în aplicare de către Colegiul celor 27 de comisari, care vor lua, după caz, numele de „regulament de punere în aplicare”, „directivă de punere în aplicare” sau „decizie de punere în aplicare”. Un act de bază poate prevedea aplicarea procedurii de consultare sau a procedurii de examinare, în funcție de natura sau impactul actelor de punere în aplicare necesare.

Procedura de examinare se aplică în special pentru adoptarea de:

a) acte de punere în aplicare cu un domeniu general de aplicare;

b) alte acte de punere în aplicare referitoare la:

- programe cu implicații bugetare substanțiale;
- politica agricolă comună și politica comună în domeniul pescuitului;
- mediu, securitate și siguranță sau protecția sănătății sau siguranței persoanelor, animalelor sau plantelor;
- politica comercială comună;
- impozitare.

Procedura de consultare este una mai simplificată și se aplică, ca regulă generală, la adoptarea actelor de punere în aplicare care nu se încadrează în domeniul de aplicare al procedurii de examinare (dar, totuși, se va

putea aplica și la aceste domenii în cazuri justificate corespunzător). Este de menționat că competențele Comisiei referitoare la punerea în aplicare a normelor în materie de concurență nu sunt afectate de noul Regulament. Regulamentul include și dispoziții referitoare la posibilitatea utilizării procedurii scrise pentru obținerea avizului comitetului, dar și posibilitatea de a prezenta versiuni modificate ale proiectului de punere în aplicare pentru a lua în considerație opiniile exprimate în cadrul comitetului până la emiterea avizului formal al comitetului.

Procedura de consultare

În cazul în care se aplică procedura de consultare, Comisia elaborează actul de punere în aplicare, iar comitetul responsabil (format din reprezentanții statelor membre) emite un aviz cu majoritatea simplă a membrilor comitetului. Comisiei, însă, îi aparține decizia finală cu privire la proiectul actului de punere în aplicare, care va trebui doar „să țină seama cât mai mult posibil de concluziile desprinse din dezbaterile din cadrul comitetului și de avizul emis”. Menționăm că, în limbajul UE, „a ține seama cât mai mult posibil” este mai puțin obligatoriu decât „a ține seama”.

Procedura de examinare

Și în cazul în care se aplică procedura de examinare tot Comisia va fi responsabilă de elaborarea actului de punere în aplicare, doar că statele membre vor controla competențele de executare ale Comisiei utilizând 4 reguli simple:

1. Comisia va trebui să depună toate eforturile necesare pentru a găsi cel mai larg sprijin posibil printre statele membre pentru a putea adopta un act de punere în aplicare și va trebui să țină seama de toate comentariile formulate în cadrul comitetului competent.

2. Statele membre (prin intermediul comitetelor competente) se vor putea opune prin VMC adoptării unui act de punere în aplicare (totuși, atunci când un act de punere în aplicare este considerat necesar, președintele comitetului poate prezenta aceluiași comitet o versiune modificată a proiectului actului de punere în aplicare, fie să prezinte comitetului de apel proiectul actului de punere în aplicare pentru deliberări suplimentare).

3. Atunci când statele membre sunt incapabile să emită un aviz, Comisia poate adopta proiectul de act de punere în aplicare (cu excepția actelor referitoare la impozitare, servicii financiare, protecția sănătății sau siguranței animalelor sau plantelor, sau la măsurile de salvagardare multilaterale definitive), sau președintele comitetului poate înainta aceluiași comitet o versiune modificată a acestuia.

4. În cazuri sensibile (de exemplu, pentru adoptarea de proiecte de măsuri definitive anti-dumping sau compensatorii), atunci când statele membre nu pot adopta nici un aviz, proiectul respectiv de punere în aplicare este prezentat comitetului de apel. Comitetul de apel își emite avizul cu VMC (excepție: perioada de tranziție până la 1 septembrie 2012; în cazul proiectelor de măsuri definitive anti-dumping sau compensatorii, comitetul de apel emite avizul cu majoritatea simplă a membrilor săi). În cazul în care comitetul de apel emite un aviz favorabil, Comisia adoptă proiectul actului de punere în aplicare; în cazul în care nu se emite nici un aviz, Comisia poate adopta proiectul (cu excepția adoptării măsurilor de salvagardare multilaterale), iar în cazul în care avizul este nefavorabil, comisia nu va putea adopta proiectul actului de punere în aplicare. Comitetul de apel își adoptă regulamentul de procedură cu majoritatea simplă a membrilor săi, pe baza unei propuneri a Comisiei.

Există dispoziții care reglementează procedura de urgență și care permite Comisiei să adopte un act de punere în aplicare în cazul în care adoptarea lui neîntârziată este necesară pentru a evita o perturbare importantă a piețelor din domeniul agriculturii sau apariția unui risc la adresa intereselor financiare ale Uniunii, în sensul art.325 TFUE. Actele de implementare se vor aplica imediat, însă Comisia le va prezenta de îndată comitetului de apel. În cazul în care comitetul de apel emite un aviz nefavorabil cu privire la actul adoptat de Comisie, acesta va trebui să-l abroge imediat. În cazul unui aviz favorabil sau în lipsa unui atare aviz, actul de punere în aplicare va rămâne în vigoare.

Dreptul de control al PE și al Consiliului

Nu există un rol expres pentru PE și Consiliu de a controla exercitarea competențelor de executare ale Comisiei atunci când este invocat art.291. Cele două instituții vor primi copiile documentelor prezentate comitetelor (ale proiectelor de acte de punere în aplicare cu privire la care comitetelor li se cere să emită avize etc.) și vor putea aduce oricând la cunoștința Comisiei faptul că apreciază că un proiect de act de punere în

aplicare depășește competențele de executare prevăzute în actul de bază. În acest caz, Comisia va trebui doar să revizuiască respectivul act de punere în aplicare, ținând seama de opiniile exprimate de legislatori și să-i informeze dacă intenționează să mențină, să modifice sau să retragă proiectul actului de punere în aplicare.

În concluzie, constatăm că și în cadrul noului mecanism de luare a deciziilor în cadrul UE există un număr variat și complicat de diverse proceduri pentru adoptarea măsurilor legislative secundare. Tratatul de la Lisabona introduce termenul „proceduri legislative”. Natura procedurii, în dependență de faptul dacă este una legislativă sau non-legislativă, va determina natura măsurii legislative. Și, deși în art.288 TFUE se regăsesc aceleași tipuri de instrumente juridice obligatorii, regulamente directive și decizii, totuși fiecare din aceste instrumente va fi utilizat la trei niveluri diferite ale procesului decizional: pentru adevărate acte legislative, pentru adoptarea actelor de delegare sau a actelor de punere în aplicare. Pe scara cea mai înaltă se vor afla actele legislative. Astfel, regulamentul, directiva sau decizia, adoptate în baza procedurii legislative, obțin statutul de act legislativ al UE. Toate celelalte acte, chiar dacă ele se numesc la fel, vor fi calificate ca acte non-legislative.

Bibliografie:

1. Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat în 2007 // JO C 306 2007 („Tratatul de la Lisabona”, versiunea consolidată: JO C 115 2008).
2. Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, semnat în 1957, nepublicat în JO: http://www.eur-lix.europa.eu/en/treaties/treaties_founding.htm (în conformitate cu ultimele modificări, „Tratatul de la Roma”).
3. Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat în 1992, JO C 191/1 1992.
4. Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, semnat în 2004 // JO C 319 2004 (care nu a intrat în vigoare; „Tratatul Constituțional”).
5. Protocolul (Nr.1) privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană // JO C 115/203 2008.
6. Protocolul (Nr.2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității // JO C 115/206 2008.
7. Regulamentul (UE) nr.182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al executării competenței de executare de către Comisie.
8. Regulamentul de procedură al Comitetului de Apel [Regulamentul UE nr.182/2011]. Adoptat de Comitetul de Apel la 29 martie 2011.
9. Comunicarea Comisiei din 9 decembrie 2009 privind punerea în aplicare a articolului 290 al Tratatului de Funcționare a Uniunii Europene (COM (2009) 0673).

Prezentat la 18.04.2012