

DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE
DEPARTAMENTUL TEMATIC **B**
POLITICI STRUCTURALE ȘI DE COEZIUNE

Agricultură și Dezvoltare Rurală



Cultură și Educație



Pescuit



Dezvoltare Regională



Transport și Turism



**IMPACTUL TRATATULUI
DE LA LISABONA
ASUPRA POLITICII
REGIONALE**

NOTĂ



DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE ALE UNIUNII
SERVICIUL DE POLITICI B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE

DEZVOLTARE REGIONALĂ

IMPACTUL TRATATULUI DE LA
LISABONA ASUPRA POLITICII
REGIONALE

NOTĂ

Acest document a fost solicitat de Comisia pentru dezvoltare regională a Parlamentului European.

AUTOR

Dr. Esther KRAMER
Serviciul de politici: Politici structurale și de coeziune
Parlamentul European
E-mail poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIUNI LINGVISTICE

Original: EN
Traduceri: BG, CS, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, PL, PT, RO, SK.

DESPRE EDITOR

Pentru a contacta Departamentul Politic sau pentru a vă abona la buletinul lunar al acestuia, vă rugăm să scrieți la următoarea adresă: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscris finalizat în luna ianuarie 2010.
Bruxelles, © Parlamentul European, 2010.

Acest document este disponibil pe Internet, la următoarea adresă:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

NOTĂ PRIVIND RESPONSABILITATEA

Opiniile exprimate în acest document sunt responsabilitatea autorului și nu reprezintă neapărat poziția oficială a Parlamentului European.

Reproducerea și traducerea documentului pentru scopuri necomerciale sunt permise, cu condiția ca sursa să fie menționată și editorul să fie anunțat în prealabil și să primească o copie a materialului.



**DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE ALE UNIUNII
SERVICIUL DE POLITICI B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE**

DEZVOLTARE REGIONALĂ

**IMPACTUL TRATATULUI DE LA
LISABONA ASUPRA POLITICII
REGIONALE**

NOTĂ

Rezumat:

Această notă descrie impactul Tratatului de la Lisabona asupra politicii regionale.

Tratatul cuprinde noi dispoziții care pot afecta procedurile legislative, precum și domeniul de aplicare și sistemul de guvernare ale politicii regionale. Acestea oferă noi posibilități de creștere a influenței politice pentru membrii Comisiei pentru dezvoltare regională în cadrul mai multor etape ale procesului de luare a deciziilor din cadrul UE.

CUPRINS

Introducere	5
1. Procedura legislativă ordinară și „actele delegate”	5
2. Extinderea domeniului de aplicare a politicii regionale și de coeziune	7
3. Extinderea principiului subsidiarității și a autonomiei regionale și locale	8
4. Controlul subsidiarității din partea parlamentelor naționale și regionale	9
5. Alte prevederi ale Tratatului de la Lisabona cu un potențial impact asupra politicii regionale	11
5.1. Ajutorul de stat și regiunile ultraperiferice	11
5.2. Servicii de interes (economic) general	12
5.3. „Cooperarea consolidată”	13
5.4. Noul drept de inițiativă al Parlamentului privind revizuirile tratatului	14
5.5. Noi competențe bugetare ale Parlamentului și viitorul politicii de coeziune	14
Concluzie	16

Introducere

Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009 a pus capăt unui aproape un deceniu de dezbateri privind reforma Tratatului de la Lisabona.

În timp ce păstrează baza echilibrului instituțional între instituțiile UE, acesta consolidează rolul Parlamentului European care reprezintă una dintre cele două ramuri ale autorității legislative și bugetare. O serie de prevederi ale noului tratat pot avea un impact puternic asupra activităților Comisiei pentru dezvoltare regională. Acestea afectează procedurile legislative, precum și domeniul de aplicare și sistemul de guvernanță ale politicilor regionale și de coeziune. Perspectiva regională a guvernanței europene capătă importanță în decursul mai multor etape ale procesului de luare a deciziilor în cadrul UE.

1. Procedura legislativă ordinară și „actele delegate”

În primul rând, Tratatul de la Lisabona a transformat Parlamentul European într-un legislator aflat pe picior de egalitate cu Consiliul în ceea ce privește fondurile structurale și Fondul de coeziune. Articolul 177 TFUE prevede aplicarea generală a **procedurii legislative ordinare** (codecizia), aceasta înlocuind procedura de aviz conform care era aplicabilă anterior.

„...Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor, definesc misiunile, obiectivele prioritare și organizarea fondurilor structurale, ceea ce poate să implice regruparea fondurilor. De asemenea, se definesc, în conformitate cu aceeași procedură, normele generale aplicabile fondurilor, precum și dispozițiile necesare pentru a asigura eficiența și coordonarea fondurilor între ele și cu celelalte instrumente financiare existente.

Fondul de coeziune, constituit prin aceeași procedură, contribuie financiar la realizarea de proiecte în domeniul mediului și în acela al rețelelor transeuropene de infrastructură a transporturilor.”

Acest lucru sporește considerabil competența Comisiei pentru dezvoltare regională, întrucât conferă deputaților în Parlamentul European posibilitatea de a depune amendamente la toate propunerile Comisiei și/sau la toate pozițiile comune ale Consiliului.¹ Parlamentul și Comisia se află pe picior de egalitate cu Consiliul în toate etapele activității legislative, începând cu activitatea pregătitoare care precede negocierea și până la compromisul necesar privind legislația. Mai concret, **modificarea procedurii legislative va prezenta o importanță deosebită, în special, în ceea ce privește deciziile viitoare** referitoare la **Regulamentul general privind fondurile structurale după 2013** și referitoare la **instituirea unui nou Fond de coeziune**, precum și pentru toate celelalte regulamente privind fondurile și Gruparea europeană de cooperare teritorială.² Rolul legislativ al

¹ Procedura legislativă ordinară este prevăzută la articolul 294 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care înlocuiește articolul 251 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (TEC).

² Această modificare a influențat deja activitatea privind propunerea de regulament al Consiliului de modificare a prezentului Regulament privind dispozițiile generale referitoare la simplificarea anumitor cerințe și a anumitor prevederi legate de gestionarea financiară a Fondului european de dezvoltare regională, a Fondului social european și a Fondului de coeziune (parte a celui de-al 3-lea pachet de simplificare referitor la punerea în aplicare a finanțării structurale).

Parlamentului, precum și întreaga procedură de luare a deciziilor politicilor regionale și de coeziune devine, astfel, mai transparent și mai democratic.

Așa cum este cazul în prezent, **punerea în aplicare a regulamentelor privind Fondul european de dezvoltare regională și a tuturor celorlalte instrumente ale politicilor regionale și de coeziune** urmează să fie adoptate **prin codecizie** de către Parlament și Consiliu (articolul 178 TFUE).

Odată cu Tratatul de la Lisabona, codecizia este redenumită, însă, în realitate, procedura nu se schimbă în mod considerabil. Anumite modificări consolidează în continuare poziția instituțională a Parlamentului European. În temeiul noii proceduri legislative ordinare, Parlamentul – asemenea Consiliului – adoptă în prima și în a doua lectură o „poziție” și nu doar o „opinie” după cum era cazul în trecut. În afară de aceasta, fundamentele pentru negocierile de conciliere vor constitui pozițiile respective ale Parlamentului și Consiliului în cea de-a doua lectură – iar acestea nu vor mai fi poziția comună a Consiliului și amendamentele în cea de-a doua lectură a Parlamentului.

Actele delegate și actele de punere în aplicare

Tratatul de la Lisabona impune un sistem complet nou în ceea ce privește procedurile anterioare privind comitologia. Acestea sunt înlocuite de „actele delegate” și de „actele de punere în aplicare”, definite la articolele 290-291 TFUE. În primul caz, legislatorul poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ cu aplicare generală, sau poate aduce modificări elementelor neesențiale ale unui act legislativ, iar în al doilea caz, rolul Comisiei este pur executiv și aceasta are dreptul – în cazul în care sunt necesare condiții uniforme de punere în aplicare – să adopte acte de punere în aplicare.

Actele delegate conferă legislatorului dreptul de a revoca delegarea de competență sau de a aduce obiecții față de actul delegat – **două instrumente foarte importante de control legislativ de care dispune Parlamentul**. Din acest motiv, detaliile privind modalitatea exactă de punere în practică a acestor noi prevederi sunt în prezent în curs de negociere între Parlamentul European, Consiliu și Comisie. Articolul 290 TFUE privind actele delegate prevede adoptarea unui regulament în temeiul procedurii legislative ordinare. Însă, până la momentul intrării în vigoare a acestui regulament, sunt necesare fie un acord interimar interinstituțional, fie soluții elaborate *ad hoc* referitoare la actele legislative, care să confirme faptul că limitele delegării de competență sunt definite în mod corespunzător.

Negocierile în curs de desfășurare dezvăluie diferențe considerabile între instituțiile UE, diferențe care trebuie rezolvate pentru a obține un temei juridic comun pentru activitatea din următoarele luni. Este în interesul legislatorului să găsească soluții rapide la aceste probleme pentru a putea continua activitatea legislativă. Cu toate acestea, Comisia pentru dezvoltare regională – împreună cu alte autorități parlamentare – vor trebui să supravegheze îndeaproape discuțiile care sunt în curs de desfășurare între instituții pentru a menține responsabilitatea deplină conferită de Tratatul de la Lisabona organismelor parlamentare. Punerea în aplicare a Tratatului trebuie să fie percepută ca un proces care necesită timp, iar o înțelegere pripită ar putea periclita noile competențe ale Parlamentului.

2. Extinderea domeniului de aplicare a politicii regionale și de coeziune

Cea de-a doua modificare majoră adusă de Tratatul de la Lisabona în domeniul politicii de coeziune, alături de procedurile legislative modificate, consolidează prin alte mijloace competența Comisiei pentru dezvoltare regională: în prezent, UE recunoaște în mod explicit „coeziunea teritorială” ca un obiectiv politic general, suplimentar față de coeziunea economică și socială.

Articolul 3.3 TUE prevede că UE „va promova **coeziunea teritorială**, economică și socială, precum și solidaritatea între statele membre. Prin urmare, titlul XVII din partea a patra din TFUE este acum consacrat **„coeziunii teritoriale, economice și sociale”**, cu articolele 174 - 178 privind Politicile regionale și fondurile structurale care înlocuiesc fostele articole 158-162 din TCE.

În plus, toate cele trei aspecte ale politicii de coeziune sunt citate ca **domenii de competență partajată** între Uniune și statele membre (articolul 4.2c) TFUE).

În definiția sa privind „politica de coeziune”, Tratatul de la Lisabona (articolul 174 din TFUE) reafirmă „reducerea disparităților regionale” și, mai important, oferă o **definiție mai precisă și exhaustivă comparativ cu fostele tratate ale regiunilor care necesită măsuri speciale, în cadrul politicii regionale:**

„Dintre regiunile avute în vedere, o atenție deosebită se acordă zonelor rurale, zonelor afectate de tranziția industrială, precum și regiunilor afectate de un handicap natural și demografic grav și permanent, cum ar fi regiunile cele mai nordice cu densitate foarte scăzută a populației, precum și regiunile insulare, transfrontaliere și muntoase.”

Acest lucru presupune că orice regiune aflată într-una dintre condițiile menționate mai sus este, prin definiție, considerată ca având dreptul de a beneficia de investițiile UE în cadrul politicii regionale a UE. Prin urmare, **tendențele recente de a limita politicile regionale și de coeziune doar la zonele cele mai sărace din UE ar trebui să fie considerate incompatibile cu Tratatul de la Lisabona** - un indiciu important pentru controversata dezbateră în curs de desfășurare cu privire la politica de coeziune după anul 2013.

Deși Tratatul de la Lisabona este clar în privința sferei largi de aplicare a politicii de coeziune, o **definiție exactă a noului concept de „coeziune teritorială”** - într-adevăr o sarcină foarte complexă - **nu este oferită de Tratatul de la Lisabona**. Cu toate acestea, o astfel de definiție este crucială pentru punerea în aplicare a viitoarelor politici de coeziune - în scopul de a accentua conceptul și pentru a putea să îl transforme în inițiative concrete, orientate politic. Domeniul de aplicare, scopul și punerea în aplicare a „coeziunii teritoriale” depind de voința politică de a elabora acest concept - în același mod ca în cazul coeziunii economice și sociale.

Luarea în considerare în mod corespunzător a condițiilor specifice și a potențialului unui teritoriu presupune ca UE să acționeze ca un factor mijlocitor în cadrul implicațiilor locale și regionale ale principalelor sale politici sectoriale. Într-adevăr, acesta constituie un uriaș pas înainte în ceea ce privește eforturile Comitetului Regiunilor de a **integra conceptul de coeziune în cadrul tuturor politicilor UE**. Pe de o parte, acesta ar trebui să își sporească competența de a evalua impactul altor politici asupra coeziunii economice, sociale și

teritoriale în întreaga UE. Pe de altă parte, relevanța politicii de coeziune ca un element indispensabil al coeziunii economice și sociale va deveni suficient de evidentă pentru statele membre, care ar trebui să includă, prin urmare, mult într-o măsură sporită perspectivele coeziunii teritoriale în programele lor sectoriale și în Cadrele strategice naționale de referință.

Este responsabilitatea Comisiei pentru dezvoltare regională să susțină și să încurajeze acest nou concept cuprinzător de coeziune față de entitățile europene, naționale și regionale. **Oportunitățile oferite de Tratatul de la Lisabona trebuie să fie exploatate în practica politică, în scopul de a produce efecte pozitive.** Un „screening” (control) al inițiativelor politice majore cu privire la consecințele în materie de coeziune ar trebui să se afle în centrul preocupărilor Comitetului. În același timp, ar fi util ca membrii să demonstreze public modul în care politica de coeziune contribuie la maximizarea impactului altor priorități ale UE și stimulează economia.

3. Extinderea principiului subsidiarității și a autonomiei regionale și locale

Tratatul de la Lisabona nu solicită doar ca guvernele naționale să consolideze aspectele teritoriale ale politicilor lor. Noul concept de „coeziune teritorială” merge mână în mână cu cea de-a treia noutate de bază care afectează în special politica regională, luarea în considerare tot mai mare a actorilor regionali și locali în definirea și punerea în aplicare a politicii de coeziune. Aceștia au salutat cu plăcere această modernizare a sistemului de multiguvernanță a UE și se așteaptă ca acesta să fie pus în aplicare.

Pentru început, **principiul general al subsidiarității** definit la articolul 5 alineatul (3) din TUE este acum **extins la nivel regional și local**:

„În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.”

Această idee este detaliată în **Protocolul (nr. 2)** al Tratatului de la Lisabona „Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității”, care evidențiază administrația regională și locală și subliniază în special faptul că proiectele de acte legislative trebuie să ia în considerare sarcina, *„...financiară sau administrativă care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților locale sau regionale...”* (articolul 5). În consecință, ar trebui ca în prezent **evaluarea impactului** propunerilor legislative să ia în considerare toate nivelurile de guvernare.

În plus – și iarăși pentru prima dată – Tratatul de la Lisabona recunoaște în mod explicit principiul general al **autonomiei locale și regionale**. Articolul 4.2 TUE specifică faptul că UE *„respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională.”*

Tratatul de la Lisabona aduce completări rolului instituțional al **Comitetului Regiunilor (CoR)** conferind acestuia dreptul de a deferi **acțiuni în fața Curții de Justiție a UE** în două circumstanțe diferite: în primul rând, pentru a-și proteja prerogativele instituționale proprii și, în al doilea rând, pentru a solicita anularea actelor legislative ale UE pe care le consideră a încălca principiul subsidiarității (articolul 263 din TFUE). Acest drept este consacrat la articolul 8 din protocolul menționat mai sus „Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității”:

„Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe cu privire la acțiunile referitoare la încălcarea principiului subsidiarității de către un act legislativ (...) În conformitate cu normele prevăzute la articolul menționat, astfel de acțiuni pot fi formulate și de Comitetul Regiunilor împotriva actelor legislative în vederea adoptării cărora Tratatul (...) prevede consultarea respectivului comitet.”

În plus, mandatul CoR a fost prelungit de la patru la cinci ani, iar mandatul președintelui acestuia de la 2 la 2 ani și jumătate, aliniindu-se cu celelalte instituții europene și sporind astfel capacitatea sa de a avea un impact asupra deciziilor politice. **Consultarea CoR este obligatorie atunci când este vorba despre chestiuni privind coeziunea economică, socială și teritorială, precum și cu privire la fondurile structurale** (articolele 175, 177 și 178 TFUE). Parlamentul poate stabili un termen pentru o astfel de consultare.

Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că dispozițiile constituționale ale statelor membre, precum și distribuția lor teritorială a competențelor nu sunt direct afectate de tratat. În acest sens, implicațiile concrete ale referințelor menționate mai sus pentru autoritățile locale și regionale rămân declarații politice.

Prevederile privind entitățile locale și regionale din cadrul UE la nivel de luare a deciziilor necesită o **strânsă cooperare între Parlamentul European – îndeosebi Comisia pentru dezvoltare regională - și CoR** pentru a se asigura o consultare continuă și eficientă a administrației locale și regionale. În scopul de a utiliza la maxim practica participării regionale depline, ar trebui să fie intensificat în mod semnificativ dialogul pe mai multe niveluri.

În acest cadru, comitetul poate oferi, de asemenea, consiliere valoroasă, în perspectiva creării unei **noi politici a UE privind orașele**, care au devenit, în mod oficial, parteneri importanți în căutarea de soluții pentru multe provocări ale politicii regionale. În cadrul acestei audieri în fața Comisiei pentru dezvoltare regională, comisarul desemnat pentru politică regională, Johannes Hahn, a menționat noua politică pentru orașe, ca fiind una dintre cele trei priorități politice cheie din cadrul mandatului său.

4. Controlul subsidiarității din partea parlamentelor naționale și regionale

În vederea monitorizării în mod oficial a aplicării prezentului principiu extins al subsidiarității, Tratatul de la Lisabona introduce un **nou sistem de avertizare timpurie pentru parlamentele naționale** (articolul 12 TUE), care ar putea influența activitatea practică a Comisiei pentru dezvoltare regională. Protocolul nr. 1 „privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană”, precum și articolele 6 și 7 din Protocolul nr. 2 privind subsidiaritatea și proporționalitatea stabilesc norme detaliate privind acest nou proces de monitorizare *ex-ante*.

În temeiul acestor norme, parlamentele naționale trebuie să primească proiecte de acte legislative în același timp ca și Parlamentul European și Consiliul. Ulterior, în mod normal, în termen de 8 săptămâni de la data transmiterii unei propuneri legislative, parlamentele naționale - **sau orice cameră a unui parlament național** - poate emite un aviz motivat în cazul în care consideră că un proiect de lege nu respectă principiul subsidiarității. Numai în „cazuri de urgență, pentru care au fost prezentate motive corespunzătoare”, poate Consiliul decide cu privire la un proiect de lege în termen de zece zile (articolul 4, Protocolul nr. 1).

Astfel, pentru prima dată, organismele naționale parlamentare vor avea posibilitatea de a prezenta observații cu privire la proiectele legislative europene, în mod independent, din partea guvernelor lor.

Fiecare parlament național dispune de două voturi. În cazul unui sistem parlamentar bicameral, fiecare dintre cele două camere dispune de un vot. În acest cadru, **parlamentele regionale** care dețin competențe legislative ar putea deveni actori în cadrul procesului de luare a deciziilor din UE. Acest lucru este posibil în cazul în care parlamentul național în cauză consideră că este necesar să le consulte și să le integreze în acest proces. În cazul în care conformitatea unui proiect de act legislativ cu principiul subsidiarității este contestată de o treime din voturile alocate parlamentelor naționale (o majoritate simplă în ceea ce privește propunerile care se intră sub incidența procedurii legislative ordinare), propunerea trebuie să fie reexaminată.³ Parlamentul European va primi nu numai avizul motivat al parlamentelor naționale, ci și poziția Comisiei. În cazul în care, pe baza acestor documente, în cadrul procedurii legislative ordinare, Parlamentul European cu o majoritate simplă a deputaților săi (și Consiliul cu o majoritate de 55 % a membrilor săi), consideră că propunerea nu este într-adevăr compatibilă cu principiul subsidiarității, aceasta este abandonată.

La fel ca alte dispoziții noi ale Tratatului de la Lisabona, detaliile exacte ale relațiilor operaționale între Parlamentul European și parlamentele naționale trebuie să fie încă stabilite. De exemplu, termenele limită și regulamentele de procedură pentru avizele motivate ale celor 27 potențiale parlamente naționale trebuie să fie stabilite, în special având în vedere intervalul de timp definit de Tratatul de la Lisabona. S-ar putea ca Comisia pentru dezvoltare regională să trebuiască să stabilească cu mai multă exactitate decât înainte un calendar pentru fiecare dosar legislativ și să îl transmită parlamentelor naționale cât mai curând posibil. Va fi necesar un flux constant de informații transparente pentru a obține un dialog legislativ eficient la acest nivel.

În general, dezvoltarea **procesului de consultare între parlamentele regionale și naționale și Parlamentul European** va fi o provocare, pentru a fi în măsură să se respecte dispozițiile Tratatului de la Lisabona. De asemenea, experiențele anterioare au arătat că multe parlamente doresc să își transmită punctele de vedere nu numai cu privire la problema subsidiarității, ci și în ceea ce privește fondul propunerilor legislative. Prin urmare, o altă dificultate constă în a face distincția între avizele referitoare la subsidiaritate și comentariile cu privire la conținut și de a stabili modul de evaluare a aceste comentarii. Chiar dacă Tratatul de la Lisabona nu abordează în mod clar acest aspect, eforturile politice ar putea favoriza soluționarea acestui lucru, pentru a se putea ajunge la adoptarea

³ Pragul este un sfert din voturile parlamentelor naționale pentru propunerile prezentate în cadrul orientărilor strategice din domeniul libertății, securității și justiției în conformitate cu articolul 68 din TFUE.

legislației. În orice caz, o înțelegere rapidă a observațiilor parlamentelor naționale va fi benefică, dacă nu decisivă pentru legislația viitoare.⁴

Comisia pentru dezvoltare regională, care este responsabilă cu relațiile dintre regiuni în numele Parlamentului European, ar putea contribui la acest proces prin intensificarea cooperării sale cu politicienii de la nivel național, local și regional, iar, dacă este cazul, prin comunicarea rezultatelor către celelalte comitete și autorități ale Parlamentului European. În realitate, experiența sa și rețeaua ar trebuie să îi permită să ofere asistență altor comitete, care, eventual, până în prezent nu s-au axat asupra impactelor regionale ale politicilor lor. Desigur, pentru a fi în măsură să facă acest lucru, trebuie să fie ajustate alocările de resurse umane, administrative și financiare ale serviciilor parlamentare.

În cele din urmă, alături de extinderea competențelor Parlamentului European în cadrul politicilor regionale, Comisia pentru dezvoltare regională poate **sprijini, de asemenea, parlamentele naționale în eforturile acestora de a controla mai bine gestionarea fondurilor structurale de către guvernele lor**. Acest lucru a fost dificil pentru acestea până în prezent, întrucât ele duc lipsă de informații și de expertiză pe această temă.

Într-un mod mai general, într-un efort de a îmbunătăți punerea în aplicare și eficiența politicii regionale, **sinergia politicilor naționale și europene trebuie să crească**. Pe baza cerințelor privind multiguvernarea prevăzute de Tratatul de la Lisabona, ideea de a organiza **dezbateri comune cu privire la prioritățile politice (și bugetare) între parlamentele naționale și Parlamentul European** ar putea fi invocată de Comisia pentru dezvoltare regională.

5. Alte prevederi ale Tratatului de la Lisabona cu un potențial impact asupra politicii regionale

Există multe alte dispoziții ale Tratatului de la Lisabona cu un potențial impact asupra politicii regionale. Membrii Comisiei pentru dezvoltare regională vor avea ca responsabilitate majoră monitorizarea următoarelor aspecte sensibile și verificarea lor corespunzătoare la nivel local, regional și național.

5.1. Ajutorul de stat și regiunile ultraperiferice

Tratatul de la Lisabona cuprinde noi prevederi privind **acordarea ajutoarelor regionale alocate de către statele membre**. Fostul Tratat CE excludea ajutorul acordat economiei anumitor regiuni din Republica Federală Germania afectate de divizarea Germaniei. Articolul 107 alineatul 2 litera (c) din TFUE modifică această clauză, oferind posibilitatea de abrogare:

„La cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Consiliul, hotărând la propunerea Comisiei, poate adopta o decizie de abrogare a prezentului articol.”

⁴ Rezoluția (T6-0388/2009) a Parlamentului European din 7 mai 2009 referitoare la „Dezvoltarea relațiilor dintre Parlamentul European și parlamentele naționale, în temeiul Tratatului de la Lisabona” prevede, de asemenea, o monitorizare sistematică a dialogului prelegislativ între parlamentele naționale și Comisia Europeană („inițiativa Barroso”).

În general, statutul special de **regiuni ultraperiferice** a fost mult timp susținut de Comisia pentru dezvoltare regională. Acesta este confirmat de articolele 349 și 355 din TFUE.

În plus, regiunile ultraperiferice sunt, în prezent, menționate în mod explicit în dispozițiile referitoare la ajutorul de stat. Fostul tratat a fost consolidat în urma mai multor recomandări ale Parlamentului European, astfel încât articolul 107 alineatul 3 litera (a) din TFUE permite acum acordarea de „ajutoare destinate să favorizeze dezvoltarea economică a regiunilor în care nivelul de trai este anormal de scăzut sau în care există un grad de ocupare a forței de muncă extrem de scăzut, precum și a regiunilor prevăzute la articolul 349⁵, avându-se în vedere situația lor structurală, economică și socială.”

Având în vedere dezbaterile privind statutul și clasificarea contestată a regiunilor ultraperiferice în cadrul general al politicii europene de coeziune, aceste referințe sunt semnificative, deoarece reafirmă necesitatea încheierii de acorduri politice specifice, independente de considerații și interese pur economice.

5.2. Servicii de interes (economic) general

Un alt aspect care prezintă o importanță din ce în ce mai mare în cadrul politicilor europene, în general, și al politicilor regionale în special, este importanța **serviciilor de interes economic general** pentru coeziune economică, socială și teritorială a UE. Articolul 14 din TFUE subliniază „rolul acestora în promovarea coeziunii sociale și teritoriale”. Potrivit tratatului, responsabilitatea pentru serviciile de interes economic general este partajată între UE și statele membre, iar autoritățile locale și regionale joacă un rol în identificarea nevoilor lor, precum și în organizarea, plata și monitorizarea acestora.

Recent, în temeiul Tratatului de la Lisabona, regulamentele de instituire a principiilor și condițiilor privind furnizarea, autorizarea și finanțarea serviciilor de interes economic general urmează să fie stabilite - fără a aduce atingere competenței statelor membre - în conformitate cu **procedura legislativă ordinară**.

Merită remarcat faptul că tratatul se referă la serviciile de interes *economic* general, în timp ce **Protocolul nr. 26** suplimentar la Tratatul de la Lisabona este consacrat conceptului mai larg de servicii de interes general. **Nici tratatul și nici protocolul nu prevăd o definiție** a ceea ce reprezintă exact unul sau altul - lăsând deschisă o întrebare politică foarte disputată cu consecințe vaste, în special pentru nivelul local și regional unde aceste servicii sunt prestate. Ar fi de interes major pentru Comisia pentru dezvoltare regională să caute în mod activ o clarificare a acestei chestiuni, în scopul de a susține perspectivele activităților publice și private în acest sector care prezintă o importanță din ce în ce mai mare.

Protocolul 26 subliniază rolul esențial și competențele discreționare ample ale „*autorităților naționale, regionale și locale în ceea ce privește furnizarea, punerea în funcțiune și organizarea serviciilor de interes economic general într-un mod care să răspundă cât mai bine nevoilor utilizatorilor*” (articolul 1). Aceste dispoziții sunt completate de **Carta drepturilor fundamentale a UE**, care nu este inclusă în Tratatul de la Lisabona, dar care are, prin articolul 6.1 TUE, aceeași valoare juridică ca tratatul. Alături de recunoașterea importanței entităților locale și regionale (preambul), aceasta insistă asupra importanței generale a unui **acces larg la serviciile de interes economic general**, ca un obiectiv de bază al fiecărei politici specifice a UE.

⁵ Guadelupa, Guyana Franceză, Martinica, insulele Azore, Reunion, Madeira și Canare.

Reflectând importanța în creștere - și controversa - legată de acest subiect, precum și legătura sa directă cu politicile regionale, **Departamentul Tematic B** din cadrul Parlamentului European a solicitat recent un **studiu** amplu referitor la acest subiect, în urma unei cereri a Comisiei pentru dezvoltare regională. Studiul intitulat *Relația dintre fondurile structurale și furnizarea de servicii de interes general și servicii de interes economic general și potențialul de livrare transfrontalieră* se așteaptă să fie finalizat și prezentat membrilor Comisiei pentru dezvoltare regională, în vara anului 2010.⁶

Acesta urmează să furnizeze o analiză a definiției, a finanțării și a furnizării de servicii de interes general în cele 27 de state membre și va demonstra în ce măsură fondurile structurale sunt alocate în scopul realizării investiției lor, inclusiv fondurile destinate cooperării transfrontaliere în acest domeniu.

5.3. „Cooperarea consolidată”

Tratatul de la Lisabona modifică condițiile privind realizarea unei **cooperări consolidate** între statele membre ale UE în cazul în care unele state membre, dar nu toate, doresc să coopereze într-o zonă politică specifică (articolul 20 alineatul 2 din TUE și articolele 326-334 TFUE). Este nevoie de cel puțin nouă state membre. În plus, ca regulă generală, fondul de coeziune teritorială trebuie să fie luat în considerare înainte de a se recurge la o cooperare întărită după cum subliniază tratatul: „O astfel de cooperare **nu trebuie să submineze... coeziunea economică, socială și teritorială** (articolul 326 din TFUE).

Această condiție reflectă noua înțelegere a „coeziunii teritoriale” ca obiectiv general al UE și sub formă de concept orizontal cu impact asupra multor politici sectoriale. Aceasta nu trebuie să fie examinată numai în contextul procesului concret de luare a deciziilor privind măsurile politice, ci și sub forma cooperării pe care aleg să o aplice statele membre.

În teorie, elementele politicilor regionale și de coeziune ar putea fi potrivite pentru o cooperare consolidată a anumitor grupuri de state membre, de exemplu, cei care lucrează cu Fondul de coeziune. De asemenea, perspectiva unor viitoare extinderi și reforma generală a politicilor de coeziune ar putea favoriza reflecțiile privind o abordare mai flexibilă a cooperării politice.

Cu toate acestea, diferențierea prea mare între statele membre în domeniul politicii regionale, ca urmare a cooperării întărite, ar fi contrară conceptului de coeziune economică, socială și teritorială în sine. Așadar, **în cazul în care cooperarea întărită a fost luată în considerare, asigurarea unui echilibru adecvat între coeziunea pentru toți și cooperarea câtorva ar constitui o sarcină de bază a Comisiei pentru dezvoltare regională** - comparabilă cu apărarea actuală a echilibrului între coeziunea teritorială și socială, pe de o parte, și cu creșterea economică și a competitivității, pe de altă parte.

⁶ Studiul a fost atribuit în urma unei proceduri de licitație deschisă gestionată de Departamentul Tematic B.

5.4. Noul drept de inițiativă al Parlamentului privind revizuirile tratatului

Articolul 48 din Tratatul de la Lisabona extinde dreptul de inițiativă pentru revizuirile viitoare ale tratatului de către Parlamentul European și recunoaște dreptul acestuia de a participa la Convenția responsabilă pentru îndeplinirea acestei sarcini. În cazul în care Consiliul decide că nu este necesar să convoace o convenție și să revizuiască tratatul în cadrul unei conferințe interguvernamentale, Parlamentul trebuie să își dea, de asemenea, acordul cu privire la această decizie.

Având în vedere că integrarea europeană este un proces dinamic, iar dezbaterile fundamentale cu privire la politica de coeziune după 2013 are deja loc, revizuirile viitoare ale Tratatului de la Lisabona sunt susceptibile să influențeze politicile regionale și, prin urmare, ar trebui să fie atent monitorizate de către Comisia pentru dezvoltare regională. **Noile proceduri de revizuire permit membrilor Parlamentului să joace un rol mai activ, care ar trebui să fie utilizat în totalitate pentru a asigura elementele esențiale ale politicii de coeziune moderne, astfel cum sunt prevăzute în Tratatul de la Lisabona.**

5.5. Noi competențe bugetare ale Parlamentului și viitorul politicii de coeziune

În cele din urmă, dar nu în ultimul rând, **noua procedură bugetară** introdusă prin Tratatul de la Lisabona conferă competență Parlamentului asupra tuturor aspectelor legate de bugetul Uniunii Europene (articolele 313-316 TFUE). Consiliul și Parlamentul trebuie să ajungă la un acord, în limita resurselor proprii, cu privire la programarea cheltuielilor, care devin obligatorii din punct de vedere juridic. Distincția între cheltuielile obligatorii și cheltuielile neobligatorii este eliminată, iar bugetul în ansamblul său trebuie să fie adoptat în comun de către Parlament și Consiliu.

Procedura bugetară simplificată va fi parcursă într-o primă lectură în cadrul fiecărei instituții, după care, în cazul în care Parlamentul și Consiliul nu sunt de acord, va fi instituit un comitet de conciliere pentru a se ajunge la un compromis. Tocmai convocarea acestui **comitet de conciliere deschide căi de negociere proactive pentru comisiile Parlamentului.**

Luând în considerare **ponderea vastă a politicii de coeziune în cadrul bugetului UE**, acesta este un domeniu fundamental în care Comisia pentru dezvoltare regională ar trebui să își intensifice influența, prin intermediul unei cooperări mai strânse cu Comisia pentru bugete – eventual prin ședințe comune – și printr-o reprezentare adecvată în cadrul reuniunilor comitetului de conciliere. Constituirea delegației Parlamentului la aceste reuniuni ar trebui să fie atent monitorizată de către Comisie - precum și informarea și consultarea adecvate a membrilor săi cu privire la stadiul negocierilor - deoarece, odată cu noua procedură, aceștia se vor așeza în spatele ușilor închise (în cadrul comitetului de conciliere), iar nu în deplină transparență în prima și în a doua lectură ca mai înainte. În general vorbind, odată cu necesitatea ajungerii la un compromis privind bugetul după prima lectură, Tratatul de la Lisabona favorizează o cooperare mai strânsă între actorii legislativi și bugetari, o tendință care ar putea consolida impactul Parlamentului în ceea ce privește stabilirea priorităților politice corespunzătoare aspectelor bugetare. Tratatul reglementează noua procedură pentru bugetul anual, însă acesta ar trebui să se aplice, de asemenea,

bugetelor rectificative și transferurilor prin intermediul unor dispoziții stabilite în noul Acord interinstituțional.⁷

Modificările procedurii bugetare necesită **adaptarea Regulamentului financiar** specificând modul de adoptare și de punere în aplicare a bugetului. Tratatul de la Lisabona prevede că acest lucru se va efectua respectând **procedura legislativă ordinară** (articolul 322 TFUE). Instituțiile UE și statele membre trebuie să coopereze cu Regulamentul financiar pentru a **garanta cheltuirea responsabilă a banilor contribuabililor**. Luând în considerare problemele legate de controlul asupra modului în care sunt cheltuite finanțările structurale în multe state membre, Comisia pentru dezvoltare regională ar trebui să aibă drept obiectiv instituirea de norme care să raționalizeze modurile de gestionare și de audit financiare. În plus, pasaje perimate din Regulamentul financiar actual pot fi adaptate la regulamentele privind finanțarea structurală care au fost adoptate în ultimii ani și care asigură deja o gestiune financiară mai simplă și mai bine coordonată.

În plus, odată cu Tratatul de la Lisabona, **Cadrul financiar multianual dobândește obligativitate juridică**. Acesta va fi adoptat de către Consiliu (unanimitate), în urma obținerii **acordului din partea Parlamentului European** (cu o majoritate a membrilor care îl compun; articolul 312 TFUE); fiecare buget anual trebuie să respecte acest acord. Având în vedere procedura de aviz conform din acest caz, Comisia pentru dezvoltare regională ar trebui să se concentreze mai mult asupra revizuirii Regulamentului financiar pentru a institui norme mai bune privind politica de coeziune, deoarece Parlamentul deține o poziție de codecizie mai puternică. Mai mult decât atât, acest lucru are loc chiar acum, anterior încheierii unui acord privind următorul cadru financiar.

Cadrul multianual obligatoriu reduce competența celor care doresc flexibilitate bugetară. O modalitate de a redobândi o anumită flexibilitate privind chestiunile bugetare ar putea fi sporirea flexibilității între rubricile planului bugetului multianual, precum și durată redusă a cadrului financiar. Parlamentul European a solicitat deja intervale de planificare de cinci ani în loc de șapte.⁸

În sfârșit, dezbaterile privind **bugetul UE după 2013** va avea cu siguranță o influență decisivă asupra politicilor de coeziune. Prevederile Tratatului de la Lisabona privind noile competențe europene în domenii, precum politicile externe și de securitate sau a schimbărilor climatice vor necesita un transfer important al finanțelor către aceste politici.

Având în vedere deficitele bugetare grave din multe state membre, este puțin probabil ca bugetul general al UE să fie extins în viitorul apropiat. Prin urmare, acesta va fi restructurat, cu posibile modificări semnificative a ponderii resurselor alocate în prezent diferitelor politici. În acest context, fermitatea și măsurile luate de Comisia pentru dezvoltare regională în vederea susținerii politicii de coeziune și a resurselor financiare ale acesteia va prezenta o importanță sporită. Prin promovarea conceptului extins al politicii de coeziune, Tratatul de la Lisabona oferă numeroase argumente juridice pentru conservarea actualei ponderi din cadrul bugetului UE.

⁷ În plus, Parlamentul European a solicitat adoptarea de „orientări procedurale tranzitorii în domeniul bugetar în perspectiva intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona” (Rezoluția T7-0067/2009 din 12 noiembrie 2009) până în momentul intrării în vigoare a acestui acord.

⁸ Parlamentul a susținut, de asemenea, eventuala prelungire și ajustare a cadrului financiar actual până în 2015/16, pentru a permite o tranziție ușoară pentru un sistem cu o durată de 5 ani și pentru a lua în considerare evaluarea intermediară a programelor legislative în curs de desfășurare în 2010/11.

Concluzie

Tratatul de la Lisabona prezintă potențialul de a aduce progrese substanțiale în ceea ce privește politica regională europeană și oferă Parlamentului European - și, prin urmare, Comisiei pentru dezvoltare regională - poziția de conducere în calitate de **colegislator cu drepturi depline**. Tratatul deschide noi posibilități pentru membrii comisiei în mai multe etape ale procesului de luare a deciziilor în cadrul UE - de la faza inițială de elaborare, trecând prin faza de negociere și până la procedurile legislative decisive. Aceștia ar trebui să se folosească de aceste noi oportunități pentru a adopta viitoarele acte legislative și pentru a influența deciziile politice și bugetare încă de la început.

Numeroase aspecte cheie ale tratatului implică un rol esențial al politicii regionale în integrarea europeană. Noul **concept orizontal de „coeziune teritorială”** ar trebui să fie elaborat în mod obligatoriu de către membrii comisiei. Politica de coeziune reprezintă principalul instrument al UE de identificare și mobilizare a capacităților teritoriale și de abordare a impactelor teritoriale generate de integrarea europeană. Totuși, pentru a fi atât de influentă pe cât o conturează Tratatul de la Lisabona, politica regională trebuie să fie efecace, iar prioritățile sale politice ar trebui să fie în strânsă legătură cu strategia UE 2020. Prin luarea în considerare într-o mai mare măsură a rolului actorilor regionali și locali, Tratatul de la Lisabona urmărește o chestiune de necesitate politică și democratică și aduce UE **mai aproape de cetățeni**.⁹ Având în vedere evenimentele care au condus la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona - în special pericolul absenței legitimității democratice -, sistemul multiguvernamental mai transparent al Tratatului de la Lisabona, cu un Parlament European mai puternic, este indispensabil pentru o dezvoltare cu succes pe termen mediu și lung a UE, în general, și pentru o definire și o punere în aplicare eficiente a politicilor regionale, în special.

Comisia pentru dezvoltare regională joacă un rol determinant în acest context, atât prin promovarea conceptului de coeziune inclusivă, cât și prin reprezentarea Parlamentului European la nivel local, regional, național și european. Această poziție specială ar trebui valorificată prin intensificarea relațiilor sale cu entitățile guvernamentale regionale și locale și prin acordarea de asistență, dacă este cazul, altor organisme parlamentare din acest domeniu. În mod concret, este important ca membrii Comitetului Regiunilor - în special raportorii și raportorii alternativi - să fie bine informați cu privire la dezbaterile în curs de desfășurare din parlamentele naționale, precum și din cadrul organismelor regionale și locale, pentru a evalua în mod corect și oportun contribuțiile pe care aceste entități se așteaptă să le aducă. Cooperarea eficientă și pe mai multe niveluri va fi decisivă pentru a preveni întârzierile sau chiar blocarea legislației UE.

Respectarea Tratatului de la Lisabona indică necesitatea depunerii de eforturi suplimentare în domeniul politicii de coeziune, iar nu reducerea acestora. Punerea în aplicare a noului tratat este abia la început și va necesita timp. În interesul unei politici regionale democratice și eficiente, Comisia pentru dezvoltare regională ar trebui să își confirme poziția sa oficială, precum și domeniul de aplicare extins al responsabilităților sale în cadrul negocierilor în curs de desfășurare privind punerea în aplicare a tratatului și cu privire la Regulamentul de procedură al Parlamentului European.¹⁰ În practică, aceasta ar trebui să ofere un parteneriat puternic tuturor părților interesate de politica regională și să susțină coordonarea politică integrată pe mai multe niveluri, ca un catalizator al agendei UE pentru 2020. Scopul ar trebui să fie garantarea faptului că obiectivele politicilor regionale și de coeziune sunt luate în considerare în mod corespunzător de către alte politici de bază ale UE.

⁹ Acest lucru este, de asemenea, confirmat prin introducerea „inițiativei cetățenești”, articolul 11.4 TUE, care oferă unui milion de cetățeni dintr-un număr semnificativ de state membre oportunitatea de a invita Comisia Europeană, în cadrul competențelor sale, să prezinte orice propunere corespunzătoare pe care cetățenii o consideră necesară în scopul punerii în aplicare a tratatului.

¹⁰ În vederea atingerii acestui scop, comisia se poate axa asupra priorităților prezentate în rezoluția fără caracter legislativ din 7 mai 2009 „referitoare la noul rol și noile responsabilități ale Parlamentului care decurg din Tratatul de la Lisabona” (pe baza avizului Comisiei pentru dezvoltare regională A6-0145/2009).

DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE

DEPARTAMENTUL TEMATIC POLITICI STRUCTURALE ȘI DE COEZIUNE **B**

Rol

Departamentele tematice sunt unități de cercetare care asigură consultanță de specialitate pentru comisii, delegații interparlamentare și alte organisme parlamentare.

Domenii tematice

- Agricultură și Dezvoltare Rurală
- Cultură și Educație
- Pescuit
- Dezvoltare Regională
- Transport și Turism

Documente

Vizitați site-ul web al Parlamentului European: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SURSE FOTO: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir

