

Bruxelles, 14 decembrie 2018
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Sursă:	Serviciul juridic
Destinatar:	Grupul de lucru pentru drepturi fundamentale, drepturile cetățenilor și libera circulație a persoanelor (FREMP)
Subiect:	Propunerea Comisiei de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (propunerea privind „avertizorii”) – temei juridic

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

I. INTRODUCERE

1. La 23 aprilie 2018, Comisia a publicat propunerea legislativă sus-menționată². Propunerea de directivă urmărește să stabilească standarde minime în statele membre pentru protecția „avertizorilor”³ care, într-un context de natură profesională, raportează sau divulgă informații cu privire la nereguli referitoare la dreptul Uniunii. Prin această propunere Comisia răspunde solicitărilor repetate ale Parlamentului European⁴ vizând o inițiativă legislativă orizontală privind protecția avertizorilor în sectoarele public și privat din întreaga UE.
2. Până în prezent, legiuitorul Uniunii a ales să acționeze pe sectoare, prin introducerea într-o serie de acte ale Uniunii specifice anumitor sectoare a unor norme specifice privind raportarea încălcărilor. Actele respective sunt enumerate în partea II din anexa la propunerea de directivă. Propunerea vizează să recurgă la o abordare mai orizontală și va completa acele dispoziții specifice care se vor aplica în continuare [a se vedea articolul 1 alineatul (2) din propunerea de directivă]. Prin urmare, normele minime orizontale prevăzute în propunerea de directivă nu vor implica o modificare formală a actelor Uniunii care conțin deja norme privind raportarea încălcărilor.
3. Până în prezent, propunerea a fost examinată în cadrul unor reuniuni ale FREMP, în cursul lunilor septembrie, octombrie și noiembrie 2018. O serie de delegații au solicitat avizul Serviciului juridic cu privire la temeiurile juridice multiple propuse (șaptesprezece în total⁵). În cadrul reuniunii FREMP din 5 noiembrie 2018, președintele grupului de lucru a solicitat în mod formal avizul Serviciului juridic cu privire la temeiul juridic al propunerii. Prezentul aviz constituie răspunsul la respectiva solicitare.

² Documentele 8713/18 și 8713/18 ADD 1.

³ Partea dispozitivă a propunerii nu utilizează termenul „avertizori”, însă folosește următoarea definiție descriptivă: persoane „care lucrează în sectorul privat sau public și au obținut informațiile privind încălcările respective într-un context profesional (...)”. A se vedea, de exemplu, articolul 2 alineatul (1). În prezentul aviz va fi utilizată prescurtarea „avertizori”.

⁴ A se vedea expunerea de motive a propunerii Comisiei, p. 2.

⁵ Comisia a propus următoarele temeiuri juridice: articolele 16, 33, 43, 50, articolul 53 alineatul (1), articolele 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 și articolul 325 alineatul (4) din TFUE, precum și articolul 31 din CEEA („Tratatul Euratom”). În opinia acesteia, toate temeiurile juridice sus-menționate sunt necesare pentru a acoperi domeniile de politică ale Uniunii selectate de către Comisie: piața unică, siguranța produselor, siguranța transporturilor, protecția mediului, securitatea nucleară, siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animală, sănătatea publică, protecția consumatorilor, protecția vieții private și a datelor cu caracter personal, securitatea rețelelor și a sistemelor informatice, concurența și interesele financiare ale Uniunii.

II. ABORDAREA COMISIEI

4. Comisia a adoptat o abordare sectorială cumulativă sau o abordare de tipul „omnibus”, considerând protecția avertizorilor ca parte a „setului de instrumente de asigurare a respectării” dreptului Uniunii în anumite domenii de politică ale UE⁶. Temeiurile juridice multiple propuse sunt rezultatul analizei temeiurilor juridice pe care Comisia a efectuat-o cu privire la toate actele și/sau domeniile de politică ale UE menționate în propunere⁷.
5. Pentru selectarea anumitor domenii de politică ale Uniunii, Comisia a utilizat trei criterii:
- „i) este necesar să se consolideze asigurarea respectării legii;
 - ii) subraportarea de către avertizori este un factor esențial care afectează asigurarea respectării legii
 - și
 - iii) încălcările pot cauza prejudicii grave interesului public⁸.”
6. Domeniile de politică care au fost astfel selectate sunt prevăzute la articolul 1 din propunere, intitulat „Sfera de aplicare materială”. Acest articol trebuie înțeles parțial în coroborare cu anexa la propunere și cuprinde patru categorii distincte: literele (a), (b), (c) și (d).

⁶ A se vedea expunerea de motive, p. 2 și p. 5; a se vedea, de asemenea: considerentul 81, articolul 1 alineatul (1), articolul 3 alineatele (1) și (2) din propunere, pe lângă explicațiile orale furnizate de Comisie în cadrul FREMP.

⁷ Această abordare se reflectă în special în considerentul 81 al propunerii. Cu toate acestea, după cum reiese din cele menționate mai jos, Comisia nu a utilizat toate temeiurile juridice menționate în diferitele acte vizate. De exemplu, nu au fost menționate articolele 113 și 115 din TFUE și nici articolul 106a din CEEA („Tratatul Euratom”).

⁸ A se vedea expunerea de motive, p. 2-3 și considerentul 5 din propunere.

7. În ceea ce privește prima categorie, litera (a) de la articolul 1 alineatul (1) din propunerea Comisiei enumeră 10 domenii de politică diferite, fără a menționa un titlu general sau o temă. Articolul 1 alineatul (1) litera (a) are următorul cuprins:

„încălări care intră în sfera de aplicare a actelor Uniunii prevăzute în anexă (partea I și partea II) în ceea ce privește următoarele domenii:

- (i) achizițiile publice;
- (ii) serviciile financiare, prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului;
- (iii) siguranța produselor;
- (iv) siguranța transporturilor;
- (v) protecția mediului;
- (vi) securitatea nucleară;
- (vii) siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animală;
- (viii) sănătatea publică;
- (ix) protecția consumatorilor;
- (x) protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelilor și a sistemelor informatice.”

8. Cele zece domenii de politică menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (a) trebuie să fie înțelese în coroborare cu lista detaliată și cuprinzătoare a legislației secundare prevăzute în anexă. Numai încălcările care intră în domeniul de aplicare al unuia dintre actele enumerate în anexă vor conduce la activarea normelor prevăzute în propunere.⁹ În plus, actele Uniunii enumerate în anexă se încadrează în două categorii: partea I enumeră actele care în prezent nu conțin norme de protecție a avertizorilor, în timp ce partea II enumeră actele care conțin deja norme de protecție a avertizorilor. Prin urmare, în ceea ce privește actele Uniunii enumerate în partea I, propunerea ar urma să introducă norme noi, care să completeze actele enumerate, în vreme ce, în legătură cu actele Uniunii enumerate în partea II, propunerea vizează completarea normelor existente enumerate privind protecția avertizorilor¹⁰.

⁹ A se vedea, de asemenea, articolul 3 alineatele (1) și (2) din propunerea de directivă, în care încălcările sunt definite după cum urmează: „(...) activități ilegale reale sau potențiale sau abuzuri de drept referitoare la actele Uniunii și la domeniile ce intră în sfera de aplicare menționată la articolul 1 și în anexă”.

¹⁰ A se vedea, de asemenea, articolul 1 alineatul (2) din propunerea Comisiei.

9. În ceea ce privește cea de a doua categorie, articolul 1 alineatul (1) litera (b) din propunerea Comisiei se referă la încălcări ale dispozițiilor de drept primar în domeniul de politică al dreptului concurenței și al ajutorului de stat, precum și la încălcări care intră în domeniul de aplicare al principalului regulament al Consiliului privind normele de concurență și, respectiv, al principalului regulament al Consiliului privind ajutorul de stat. Articolul 1 alineatul (1) litera (b) are următorul cuprins:

„încălcări ale articolelor 101, 102, 106, 107 și 108 din TFUE și încălcări care se încadrează în domeniul de aplicare al Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului și al Regulamentului (UE) 2015/1589 al Consiliului”.

10. În ceea ce privește cea de a treia categorie, articolul 1 alineatul (1) litera (c) din propunerea Comisiei se referă la:

„încălcări care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum sunt definite la articolul 325 din TFUE și, în special, în Directiva (UE) 2017/1371 și în Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013”.

11. În ceea ce privește cea de a patra categorie, articolul 1 alineatul (1) litera (d) din propunerea Comisiei are următorul cuprins:

„încălcări referitoare la piața internă, astfel cum sunt menționate la articolul 26 alineatul (2) din TFUE, referitoare la acte care încalcă normele privind impozitarea societăților sau la mecanismele al căror scop este obținerea unui avantaj fiscal ce contravine obiectului sau scopului legislației în vigoare privind impozitarea societăților”.

12. Spre deosebire de literele (a), (b) și (c), propunerea nu face trimitere la niciun act de legislație secundară corespunzător textului dispozitiv al domeniului de politică descris la articolul 1 alineatul (1) litera (d). Cu toate acestea, Comisia clarifică, în expunerea de motive¹¹ și în trimiterile din notele de subsol de la considerentul 17 al propunerii, faptul că a vizat două directive specifice ale UE, precum și două proiecte de directivă pe care le-a propus:
- Directiva 2011/16/UE din 15 februarie 2011 privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal¹²;
 - Directiva (UE) 2016/1164 din 12 iulie 2016 de stabilire a normelor împotriva practicilor de evitare a obligațiilor fiscale care au incidență directă asupra funcționării pieței interne¹³;
 - Propunere de directivă a Consiliului privind o bază fiscală consolidată comună a societăților¹⁴;
 - Propunere de directivă a Consiliului privind o bază fiscală comună a societăților¹⁵.

III. ANALIZĂ

A. Principii care decurg din jurisprudența constantă

13. În conformitate cu jurisprudența constantă, temeiul juridic al unui act al Uniunii nu depinde de convingerea unei instituții în ceea ce privește obiectivul urmărit, ci trebuie să fie determinat conform unor factori obiectivi care pot fi supuși controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul actului.¹⁶

¹¹ Expunere de motive, p. 3.

¹² JO L 64, 11.3.2011, p. 1-12; procedură legislativă specială, în temeiul articolelor 113 și 115 din TFUE.

¹³ JO L 193, 19.7.2016, p. 1-14; procedură legislativă specială, în temeiul articolului 115 din TFUE.

¹⁴ COM(2016) 0683 final – 2016/0336; documentul 13731/2016 al Consiliului; procedură legislativă specială, în temeiul articolului 115 din TFUE.

¹⁵ COM(2016) 0685 final – 2016/0337; documentul 13730/2016 al Consiliului; procedură legislativă specială, în temeiul articolului 115 din TFUE.

¹⁶ A se vedea cauza C-300/89, Comisia/Consiliul („Dioxidul de titan”), EU:C:1991:244, punctul 10 din hotărâre; cauza C-147/13, Spania/Consiliul, EU:C:2015:299, punctul 68 și jurisprudența citată. Această jurisprudență este în mod constant amintită în avizele Serviciului juridic. A se consulta, de asemenea: avizul Serviciului juridic din 26 septembrie 2018, documentul 12004/18 al Consiliului, punctele 9 și 10 și jurisprudența menționată la notele de subsol 4 și 5 din acest aviz și avizul Serviciului juridic din 26 martie 2018, documentul 7502/18 al Consiliului, punctul 6, precum și jurisprudența citată la nota de subsol 11 din acest aviz.

14. Mai mult, potrivit aceleiași jurisprudențe, procedurile implicate în diferitele temeuri juridice rezultă dintr-o alegere efectuată de autorii tratatelor și nu ar trebui să determine alegerea temeiului juridic¹⁷.
15. În plus, având în vedere că propunerea Comisiei are 17 temeuri juridice, ar trebui remarcat faptul că, în conformitate cu jurisprudența constantă, temeiurile juridice multiple pot fi justificate numai în circumstanțe excepționale, care presupun demonstrarea faptului că actul urmărește simultan mai multe obiective juridice diferite de importanță egală. În special, Curtea a susținut în mod constant că:

„Dacă, prin analiza unui act comunitar, se dovedește că acesta din urmă urmărește o dublă finalitate sau că are două componente și dacă una dintre aceste finalități sau componente poate fi identificată ca fiind principală, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă (...).

În schimb, dacă, în mod excepțional, se stabilește că actul în cauză urmărește simultan mai multe obiective sau că are mai multe componente ce sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreuna să fie accesorie și indirectă în raport cu cealaltă, un astfel de act trebuie să fie adoptat pe baza diferitelor temeuri juridice corespunzătoare (...).”¹⁸

¹⁷ A se vedea cauza C-130/10, Parlamentul European/Consiliul Uniunii Europene, EU:C:2012:472, punctele 80-82.

¹⁸ Cauza C-300/89, Comisia/Consiliul („Dioxidul de titan”), EU:C:1991:244, punctele 17-21; cauza C-36/98, Spania/Consiliul, EU:C:2001:64, punctul 59; cauza C-211/01, Comisia/Consiliul, punctul 39; cauza C-336/00, Huber, EU:C:2002:509, punctul 31; cauza C-338/01, Comisia/Consiliul, EU:C:2004:253, punctul 55 și următoarele; cauza C-411/06, Comisia/Parlamentul și Consiliul, EU:C:2009:518, punctele 46 și 47; C-155/07, Parlamentul/Consiliul, EU:C:2008:605, punctul 36 și următoarele.

16. De asemenea, Curtea a susținut în mod constant că se exclude utilizarea unui temei juridic dublu atunci când procedurile prevăzute pentru fiecare dintre temeiurile juridice sunt incompatibile¹⁹ sau atunci când utilizarea a două temeiuri juridice ar fi de natură să aducă atingere drepturilor Parlamentului²⁰.
17. Prin urmare, potrivit unei jurisprudențe constante, un act legislativ poate să se întemeieze pe două sau mai multe temeiuri juridice numai în cazul în care sunt îndeplinite trei condiții:
- În primul rând, actul urmărește două sau mai multe obiective, fără ca vreunul să fie obiectivul principal sau predominant în raport cu celelalte.
 - În al doilea rând, obiectivele stabilite în actul legislativ trebuie să fie legate în mod indisolubil.
 - În al treilea rând, temeiurile juridice prevăd proceduri compatibile.²¹

B. Analiza scopului și conținutului propunerii

18. Având în vedere jurisprudența citată mai sus, trebuie mai întâi să fie analizate scopul și conținutul propunerii pentru a stabili care este obiectivul (principal al) propunerii.

¹⁹ Cauza C-300/89, Comisia/Consiliul (Dioxidul de titan), EU:C:1991:244, punctele 17-21. După cum se va observa în continuare, astfel de incompatibilități survin, de exemplu între procedurile legislative și procedurile fără caracter legislativ. Există, de asemenea, o incompatibilitate între procedura legislativă ordinară, în cazul căreia principala regulă de vot în cadrul Consiliului este cea a majorității calificate, și o procedură legislativă specială care necesită unanimitatea în cadrul Consiliului.

²⁰ Cauzele conexe C-164/97 și C-165/97, Parlamentul/Consiliul, EU:C:1999:99, punctul 14; cauza C-338/01, Comisia/Consiliul, EU:C:2004:253, punctul 55 și următoarele; cauza C-178/03, Comisia/Parlamentul și Consiliul, EU:C:2006:4, punctul 57.

²¹ A se vedea și: avizul Serviciului juridic din 24 aprilie 2018, documentul 8268/18 al Consiliului, punctul 16 și jurisprudența la care se face trimitere la nota de subsol 6 din avizul menționat.

19. După cum s-a menționat deja mai sus, obiectivul principal al propunerii Comisiei – pe baza textului prezentat Consiliului, astfel cum a fost modificat ca urmare a discuțiilor desfășurate în cadrul FREMP până în prezent – este de a îmbunătăți asigurarea respectării dreptului Uniunii prin adoptarea de norme menite să asigure protecția persoanelor care ajută la detectarea, cercetarea și urmărirea penală a încălcărilor dreptului Uniunii în domenii de politică specifice. Articolul 1 alineatul (1) din propunere confirmă faptul că acesta este, într-adevăr, obiectivul principal al propunerii:

„Cu scopul de a îmbunătăți asigurarea respectării dreptului și a politicilor Uniunii în domenii specifice [...]”.

Acest obiectiv principal se reflectă și într-o serie de formulări relevante cuprinse în considerentele 2, 19, 25, 48 și 84, după cum urmează:

„La nivelul Uniunii, raportările avertizorilor reprezintă o componentă în amonte pentru asigurarea respectării dreptului Uniunii: acestea alimentează sistemele naționale și europene de asigurare a respectării legislației cu informații care permit detectarea, cercetarea și urmărirea penală eficace a încălcărilor dreptului Uniunii.”

„De fiecare dată când este adoptat un nou act al Uniunii pentru care protecția avertizorilor este relevantă și poate contribui la asigurarea mai eficace a respectării legii, ar trebui să se aibă în vedere posibilitatea de a modifica anexa la prezenta directivă pentru a include actul respectiv în domeniul său de aplicare.”

„Pentru a asigura efectiv respectarea dreptului Uniunii, trebuie acordată protecție unei game cât mai largi cu puțință de categorii de persoane (...)”

„Pentru a detecta și a preveni în mod eficace încălcările dreptului Uniunii este necesar să se asigure faptul că potențialii avertizori pot cu ușurință și în deplină confidențialitate să aducă informațiile pe care le dețin la cunoștința autorităților competente relevante care sunt în măsură să investigheze și să remedieze problema, după caz.”

„Obiectivul prezentei directive, și anume acela de a consolida asigurarea respectării legii în anumite domenii de politică și acte legislative în care încălcarea dreptului Uniunii poate aduce prejudicii grave interesului public prin protejarea eficace a avertizorilor (...)”

20. Conținutul propunerii este prezentat pe larg în capitolele II, III și IV. Aceste capitole conțin normele propuse de Comisie care vizează să prevadă standarde minime pentru armonizarea în ceea ce privește protecția avertizorilor („persoanele care efectuează raportarea”), care aparțin, în temeiul articolului 2, domeniului de aplicare personal al directivei, și care lucrează în sectorul public sau privat, conform definiției cuprinse în directivă.
21. Capitolul II stabilește standardele pentru raportarea internă și pentru adoptarea unor acțiuni subsecvente raportărilor. În special, articolele 4 și 5 din acest capitol prevăd obligația statelor membre de a se asigura că entitățile juridice din sectorul privat și din sectorul public stabilesc canale și proceduri interne de raportare adecvate pentru a primi raportări și a adopta acțiuni subsecvente acestora.
22. Capitolul III stabilește standardele pentru raportarea externă și adoptarea unor acțiuni subsecvente raportărilor. În temeiul articolelor 6-12 din acest capitol, statele membre au obligația de a se asigura că autoritățile competente dispun de canale și proceduri externe de raportare pentru a primi raportări și a adopta acțiuni subsecvente acestora; de asemenea, acest capitol instituie standarde minime aplicabile acestor canale și proceduri.

23. Capitolul IV stabilește standarde minime pentru protecția persoanelor care efectuează raportarea și a „persoanelor vizate”²². În special, articolul 13 definește condițiile în care persoanele care efectuează raportarea pot beneficia de protecție în temeiul directivei. De exemplu, acesta prevede că persoanele care efectuează raportarea trebuie să aibă motive întemeiate să creadă că informațiile raportate sunt adevărate la momentul raportării. În plus, în general, persoanelor care efectuează raportarea li se cere să utilizeze mai întâi canalele interne. Articolele 14 și 15 reglementează aspecte legate de interdicția represaliilor. Articolul 16 clarifică faptul că persoanele vizate de raportări beneficiază pe deplin de drepturile lor în temeiul Cartei drepturilor fundamentale a UE, inclusiv de prezumția de nevinovăție, de dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, precum și de dreptul la apărare. Articolul 17 impune statelor membre să prevadă sancțiuni eficace, proporționale și disuasive.
24. În cele din urmă, ar trebui remarcat faptul că normele propuse de directivă sunt norme minime. Acest lucru rezultă în mod clar din articolul 1, care prevede că directiva are drept obiectiv să prevadă standarde comune minime pentru protecția avertizorilor în domenii specifice de politici ale Uniunii, și din articolul 19, care permite statelor membre să introducă sau să mențină dispoziții mai favorabile pentru drepturile persoanelor care efectuează raportarea²³. În plus, nimic nu împiedică statele membre să mențină în vigoare sau să introducă acte legislative naționale pentru protecția avertizorilor, pentru sectoarele de politică neincluse în propunerea Comisiei.
25. Din cele de mai sus rezultă că propunerea are ca scop principal sau predominant îmbunătățirea asigurării respectării legislației Uniunii din anumite domenii prin intermediul unor norme privind protecția avertizorilor.

²² Pentru definiția „persoanelor vizate”, a se vedea: articolul 3 alineatul (11) din propunere.

²³ A se vedea și: expunerea de motive, p. 6, unde propunerea este calificată drept „directivă care asigură o armonizare minimă”.

C. Identificarea temeiului juridic

26. Serviciul juridic remarcă faptul că nu există un unic temei juridic în tratate care să confere Uniunii competența de a legisla în mod specific cu privire la îmbunătățirea asigurării respectării dreptului Uniunii prin protecția avertizorilor în mai multe sectoare ale dreptului și ale politicilor Uniunii.²⁴ Abordarea Comisiei, care constă în acțiunea pe sectoare, este, prin urmare, abordarea corectă din punct de vedere juridic. După cum s-a menționat la punctul 2 de mai sus, legiuitorul Uniunii a adoptat deja în trecut această abordare prin introducerea într-o serie de acte legislative specifice anumitor sectoare a unor norme specifice privind protecția avertizorilor, acționând pe baza temeiului juridic al fiecăruia dintre actele respective. Pe baza acestei abordări, Serviciul juridic consideră că directiva urmărește simultan obiective separate, având o importanță egală, care sunt, de asemenea, interconectate în mod indisolubil. În special, directiva urmărește, astfel cum se prevede la articolul 1 alineatul (1) din propunere, îmbunătățirea asigurării respectării dreptului și a politicilor Uniunii aparținând fiecăruia dintre domeniile de politică specifice enumerate, această îmbunătățire fiind în fiecare caz un obiectiv distinct.
27. Cu toate acestea, astfel cum se arată în continuare, Serviciul juridic consideră, de asemenea, că o parte dintre temeiurile juridice sectoriale propuse de Comisie nu sunt necesare și că există anumite temeiuri juridice care prevăd proceduri incompatibile și, prin urmare, vor trebui adoptate într-un act separat (în cele mai multe cazuri prin împărțirea propunerii).

²⁴ Ar trebui remarcat faptul că în tratate există anumite dispoziții care obligă statele membre să se asigure că dreptul Uniunii este aplicat în mod corespunzător. Articolul 4 alineatul (3) din TUE prevede că „[s]tatele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii” (al doilea paragraf). În plus, articolul 197 alineatul (1) din TFUE prevede că „[p]unerea în aplicare efectivă a dreptului Uniunii de către statele membre, care este esențială pentru buna funcționare a Uniunii, constituie o chestiune de interes comun” și conține un temei juridic care abilitază legiuitorul Uniunii să adopte măsuri de sprijinire a capacității administrative a statelor membre. De asemenea, articolul 291 alineatul (1) din TFUE prevede că „[s]tatele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii”.

28. Unul dintre principalele temeuri juridice propuse de Comisie este articolul 114 din TFUE²⁵. După cum a susținut Curtea de Justiție în mod consecvent, o măsură adoptată în temeiul articolului 114 din TFUE:

„trebuie, pe de o parte, să cuprindă măsuri privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre și, pe de altă parte, să aibă ca scop instituirea și funcționarea pieței interne.”²⁶

măsurile menționate în dispoziția respectivă sunt menite să îmbunătățească condițiile de instituire și funcționare a pieței interne și trebuie să vizeze în mod real obiectivul respectiv, contribuind efectiv la eliminarea obstacolelor din calea liberei circulații a mărfurilor sau a libertății de a furniza servicii, sau la eliminarea denaturărilor concurenței.

chiar dacă invocarea articolului 95 din TCE [actualul articol 114 din TFUE] ca temei juridic este posibilă atunci când se urmărește prevenirea apariției unor viitoare obstacole în calea schimburilor comerciale, care rezultă din evoluția eterogenă a legislațiilor naționale, apariția unor astfel de obstacole trebuie să fie probabilă, iar măsura în cauză trebuie să vizeze prevenirea lor.²⁷

29. Există formulări în propunerea Comisiei care justifică utilizarea articolului 114 din TFUE ca temei juridic principal. În special, considerentul 4 din propunere se referă la fragmentarea protecției avertizorilor în legislația statelor membre și la repartizarea în mod inegal între domeniile de politică ale UE. În plus, considerentul 6 se referă la denaturările concurenței și considerentul 10 la efecte care s-ar putea repercuta dincolo de frontierele naționale în ceea ce privește infracțiunile ecologice. Există, de asemenea, trimiteri în text la funcționarea eficace a pieței interne și/sau la articolul 114 din TFUE în considerentele legate de sănătatea publică și protecția consumatorilor (considerentul 13), viața privată, datele cu caracter personal, securitatea rețelelor și a sistemelor informatice (considerentul 14), precum și în considerentul 81.

²⁵ A se vedea considerentul 81 din propunerea Comisiei.

²⁶ Cauza C-270/12, Regatul Unit/Parlamentul European și Consiliul, EU:C:2014:18, punctul 100.

²⁷ Cauza C-491/01, R/Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, punctul 60. A se vedea, de asemenea, cauza C-376/98, Germania/Parlamentul European și Consiliul, EU:C:2000:544, punctul 84.

30. Cu toate acestea, din motivele expuse în continuare, articolul 114 din TFUE nu ar constitui un temei juridic suficient pentru întreaga propunere. În special, articolul 114 din TFUE nu poate fi invocat pentru îmbunătățirea asigurării respectării acelor dispoziții ale dreptului Uniunii care nu pot fi direct asociate pieței interne și nici în cazul în care există un temei juridic mai specific în tratate. În plus, articolul 114 din TFUE prevede procedura legislativă ordinară, care creează incompatibilități cu alte temeiuri juridice citate de Comisie.

Domeniile menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (a)

31. În ceea ce privește prima categorie de domenii, menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (a), Serviciul juridic consideră că măsurile de îmbunătățire a asigurării respectării actelor Uniunii care figurează în anexă și care se referă la următoarele domenii de politică sectorială pot avea drept temei juridic articolul 114 din TFUE: achizițiile publice²⁸; serviciile financiare, prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului²⁹; siguranța produselor³⁰; siguranța alimentelor și a hranei pentru animale³¹; protecția consumatorilor³², precum și protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor informatice³³.
32. Cu toate acestea, anexa cuprinde un act legat de domeniul „siguranței produselor” care trebuie să fie eliminat: Regulamentul (UE) nr. 258/2012 cu privire la fabricarea și traficul ilegale de arme de foc, menționat în anexă, partea I, secțiunea C punctul 2 subpunctul (iii), care are ca scop punerea în aplicare a Protocolului ONU privind armele de foc. Regulamentul menționat nu poate fi inclus, deoarece este legat de un act legislativ în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE cu privire la politica comercială comună, care permite adoptarea legislației numai prin intermediul regulamentelor, nu și al directivelor. În cazul în care dorește să adopte norme privind protecția avertizorilor în legătură cu acest act al Uniunii, legiuitorul Uniunii va trebui să adopte un regulament separat, în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE în acest sens (prin împărțirea propunerii).

²⁸ Articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (i).

²⁹ Articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (ii).

³⁰ Articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (iii).

³¹ Articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (vii).

³² Articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (ix).

³³ Articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (x).

33. În plus, există o serie de domenii enumerate în prima categorie, care nu pot fi acoperite în temeiul articolului 114 din TFUE, întrucât îmbunătățirea asigurării respectării acelor dispoziții din dreptul Uniunii care aparțin acestor domenii reflectă un obiectiv juridic sectorial separat, care necesită un temei juridic propriu.
34. Printre acestea se numără sănătatea publică, domeniu de care sunt legate acte din legislația actuală a Uniunii care au la bază exclusiv articolul 168 alineatul (4) din TFUE³⁴. Aceste acte vizează exclusiv protecția sănătății umane și nu prezintă o legătură suficientă cu instituirea sau funcționarea pieței interne. Pentru ca aceste acte să fie acoperite, va fi necesară un temei juridic separat, cu o justificare corespunzătoare. Obiectivul de a îmbunătăți asigurarea respectării dreptului Uniunii în domeniul sănătății publice trebuie să fie considerat ca un obiectiv separat al directivei, care justifică invocarea articolului 168 alineatul (4) din TFUE ca temei juridic distinct, legat în mod indisolubil de celelalte obiective identificate în prezentul aviz.
35. În ceea ce privește actele referitoare la sectorul sănătății publice enumerate în partea I secțiunea H din anexă, pot fi cuprinse în propunerea de directivă numai cele întemeiate pe o dispoziție care permite armonizarea. Aceasta înseamnă că pe listă pot figura actele adoptate în temeiul articolului 168 alineatul (4) din TFUE, dar nu și cele întemeiate pe articolul 168 alineatul (5) din TFUE, întrucât acesta din urmă permite Uniunii să adopte măsuri de încurajare, dar exclude în mod explicit armonizarea. În consecință, Decizia nr. 1082/2013/UE inclusă la punctul I secțiunea H punctul 3 referitoare la amenințările transfrontaliere grave pentru sănătatea umană nu poate fi inclusă, întrucât această decizie a fost adoptată în temeiul articolului 168 alineatul (5) din TFUE³⁵.

³⁴ A se vedea, în special, actele UE menționate în partea I, secțiunea H, punctul 1.

³⁵ Comisia a recunoscut pe cale orală în cadrul FREMP că includerea acestora a fost o eroare și a fost de acord că acest act ar trebui eliminat din anexă.

36. Al doilea domeniu de politică din prima categorie vizează acte referitoare la politica comună a UE în domeniul transporturilor, care, în conformitate cu TFUE și cu jurisprudența Curții de Justiție, prezintă caracteristici distincte și necesită un temei juridic separat în materie de transporturi³⁶. În consecință, încălcările actelor Uniunii enumerate în anexă referitoare la politica în domeniul siguranței transporturilor³⁷ nu pot fi reglementate de articolul 114 din TFUE. Includerea încălcărilor actelor din acest domeniu de politică necesită un temei juridic corespunzător separat (articolele 91 și 100 din TFUE), diferit de temeiul juridic aferent pieței interne.
37. În plus, articolul 114 din TFUE nu poate fi utilizat în legătură cu actele Uniunii prevăzute în anexă care vizează protecția bunăstării animalelor.³⁸ Multe dintre actele în cauză sunt întemeiate, în prezent, numai articolul 43 alineatul (2) din TFUE (agricultură și pescuit) și orice legătură directă cu piața internă pare să lipsească în întregime. Obiectivul de a îmbunătăți asigurarea respectării dreptului și a politicilor Uniunii în domeniul bunăstării animalelor trebuie să fie considerat ca un obiectiv separat al directivei, care justifică invocarea articolului 43 alineatul (2) din TFUE, legat, în mod indisolubil, de celelalte obiective identificate în prezentul aviz.

³⁶ A se vedea articolul 58 alineatul (1), articolul 91 și articolul 207 alineatul (5) din TFUE; cauza C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, punctul 4; cauzele conexe C-248/95 și C-249/95, SAM Schiffahrt și Stapf, EU:C:1997:377, punctul 23; cauza C-176/09, Luxemburg/Parlamentul și Consiliul, EU:C:2011:290, punctul 34; cauza C-344/04, IATA și ELFAA, EU:C:2006:10, punctul 80; cauzele conexe C-27/00 și C-122/00, Omega Air și alții, EU:C:2002:161, punctul 63; cauza C-440/05, Comisia/Consiliul, EU:C:2007:625, punctul 58; cauza C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, punctul 30; cauzele conexe C-184/02 și C-223/02, Regatul Spaniei și Republica Finlanda/Parlamentul European și Consiliul, EU:C:2004:497, punctul 29 și următoarele.

³⁷ Articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (iv) și actele enumerate în partea I secțiunea D și partea II secțiunea B din anexă.

³⁸ Articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (vii) și partea I, secțiunea G, punctul 4 din anexă.

38. În mod similar, Serviciul juridic consideră că nici îmbunătățirea asigurării respectării dreptului Uniunii privind protecția mediului nu prezintă o legătură juridică evidentă cu funcționarea pieței interne³⁹. În orice caz, legătura cu piața internă nu există pentru actele enumerate în anexă care sunt, în mare parte, destinate punerii în aplicare a politicii de mediu internaționale a UE.⁴⁰ Pentru acest sector, va trebui să fie adăugat articolul 192 alineatul (1) din TFUE ca temei juridic separat, cu o justificare juridică separată. Obiectivul de a îmbunătăți asigurarea respectării dreptului și a politicilor Uniunii în domeniul protecției mediului trebuie să fie considerat ca un obiectiv separat al directivei, care justifică utilizarea articolului 192 alineatul (1) din TFUE ca temei juridic distinct, legat în mod indisolubil de celelalte obiective identificate în prezentul aviz.
39. Toate temeiurile juridice menționate până aici [articolul 43 alineatul (2), articolele 91, 100 și 114, articolul 168 alineatul (4) și articolul 192 alineatul (1) din TFUE] sunt compatibile din punct de vedere juridic întrucât toate prevăd procedura legislativă ordinară.

³⁹ Articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (v), precum și partea I, secțiunea E și partea II, secțiunea C din anexă.

⁴⁰ A se vedea, de exemplu, Regulamentul (UE) nr. 649/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 iulie 2012 privind exportul și importul de produse chimice care prezintă risc (JO L 201, 27.7.2012, p. 60), menționat în partea I, secțiunea E punctul (vii). Acest regulament se întemeiază, în prezent, pe articolul 192 alineatul (1) și pe articolul 207 din TFUE. De asemenea, Directiva 2013/30/UE, menționată în partea II, secțiunea C punctul I are doar un obiectiv legat de mediu.

40. Observația menționată anterior nu se aplică în cazul actelor din sfera Tratatului Euratom⁴¹ în domeniul de politică al securității nucleare menționat la articolul 1 alineatul (1) litera (a) și partea corespunzătoare din anexă, care enumeră cinci acte⁴². Aceste acte au fost adoptate în temeiul articolului 31 din Tratatul Euratom, unde se prevede o procedură specifică, fără caracter legislativ și care nu este inclusă în TFUE⁴³. În plus, această procedură Euratom impune Comisiei să consulte experți din domeniul sănătății publice numiți de Comitetul științific și tehnic în temeiul Tratatului Euratom, precum și din partea Comitetului Economic și Social European și să transmită avizele acestora către Consiliu⁴⁴. Această deficiență nu poate fi remediată de către Consiliu întrucât Comitetul științific și tehnic prevăzut la articolul 31 din Tratatul Euratom este instituit pe lângă Comisie.

⁴¹ Versiunea consolidată a Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice, JO C 327, 26.10.2012, p. 1-107.

⁴² A se vedea articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) și partea I secțiunea F din anexă.

⁴³ Articolul 31 din Tratatul Euratom are următorul conținut: „Normele de bază sunt elaborate de Comisie după obținerea avizului unui grup de personalități desemnate de Comitetul Științific și Tehnic dintre experții științifici ai statelor membre, în special dintre experții din domeniul sănătății publice. Comisia cere avizul Comitetului Economic și Social pentru normele de bază astfel elaborate. După consultarea Parlamentului European, Consiliul stabilește normele de bază cu majoritate calificată la propunerea Comisiei, care îi transmite punctele de vedere ale comitetelor solicitate de aceasta.”

⁴⁴ Articolul 134 din Tratatul Euratom are următorul conținut: „(1) Se instituie pe lângă Comisie un Comitet Științific și Tehnic cu caracter consultativ. Comitetul este obligatoriu consultat în cazurile prevăzute în prezentul tratat. Acesta poate fi consultat în toate cazurile considerate oportune de către Comisie. (2) Comitetul este alcătuit din patruzeci și doi de membri, numiți de Consiliu după consultarea Comisiei. Membrii Comitetului sunt numiți cu titlu personal pentru o perioadă de cinci ani. Funcțiile lor pot fi reînnoite. Aceștia nu pot fi ținuți de nici un mandat imperativ. Comitetul Științific și Tehnic își desemnează anual președintele și prezidiul dintre membrii săi.” (sublinierea noastră).

41. În plus, ar trebui remarcat faptul că articolul 31 din Tratatul Euratom este o procedură fără caracter legislativ. Serviciul juridic a avut deja ocazia să explice motivele pentru care nu ar trebui combinate în unul și același act al Uniunii temeuri juridice legislative și temeuri fără caracter legislativ. Motivele sunt legate de diversele norme privind publicitatea și privind obligativitatea transmiterii proiectelor de acte legislative către parlamentele naționale; de aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității și de rolul parlamentelor naționale; de diversele norme referitoare la transparența ședințelor Consiliului și la criteriile pentru *locus standi* (calitatea procesuală activă) în ceea ce privește controlul judiciar al actelor Uniunii, toate acestea variind în funcție de existența sau nu a caracterului legislativ al actului contestat.⁴⁵
42. Aceasta înseamnă că, pentru adoptarea de norme privind protecția avertizorilor în legătură cu aceste acte din sfera Tratatului Euratom, la care se face trimitere ca domeniul de politică al „securității nucleare”, va fi necesar un act separat al Uniunii, în conformitate cu articolul 31 din Tratatul Euratom, care să impună Comisiei să transmită Consiliului avizele necesare obținute de la Comitetul științific și tehnic și de la Comitetul Economic și Social European.

⁴⁵ Pentru informații suplimentare, a se vedea: documentul 9303/13 al Consiliului, avizul Serviciului juridic din 6 mai 2013, punctele 28-39; a se vedea, de asemenea, documentul 6138/11 al Consiliului, avizul Serviciului juridic din 9 februarie 2011, punctele 20 și 23, în care s-a susținut că actele hibride, care combină o măsură legislativă (articolul 352 din TFUE) și o măsură de punere în aplicare (articolul 291 din TFUE), nu sunt compatibile cu tratatele.

Domeniile menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (b)

43. Articolul 1 alineatul (1) litera (b) din propunere se referă la îmbunătățirea asigurării respectării dreptului Uniunii în domeniile de politică privind concurența și ajutorul de stat. Acest obiectiv sectorial nu se poate întemeia nici pe articolul 114 din TFUE, nici pe orice alt temei juridic sectorial reținut până aici. Motivul este că temeiurile juridice pentru adoptarea de măsuri în aceste domenii de politică – articolele 103 și 109 din TFUE – chiar dacă sunt legate de piața internă, constituie proceduri fără caracter legislativ. După cum s-a menționat mai sus, Serviciul juridic a explicat deja motivul pentru care, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, ar trebui evitată utilizarea simultană a actelor legislative și a celor fără caracter legislativ⁴⁶.

Domeniile menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (c)

44. Dispoziția propusă este formulată după cum urmează:

„încălcări care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum sunt definite la articolul 325 din TFUE și, în special, în Directiva (UE) 2017/1371 și în Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 ”.

45. Articolul 114 din TFUE nu poate fi utilizat pentru a acoperi încălcările măsurilor care vizează protecția intereselor financiare ale Uniunii. De asemenea, acestea nu pot fi acoperite de niciun alt temei juridic sectorial reținut până aici. Prin urmare, măsurile în cauză vor necesita propriul lor temei juridic [articolul 325 alineatul (4) din TFUE]. Obiectivul de a îmbunătăți asigurarea respectării a legislației și a politicilor Uniunii în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum este definit la articolul 325 din TFUE, trebuie să fie considerat ca un obiectiv separat al directivei, legat în mod indisolubil de celelalte obiective menționate anterior. Întrucât acest temei juridic este compatibil cu celelalte temeiuri juridice menționate anterior, care fac trimitere, de asemenea, la procedura legislativă ordinară, articolul 325 din TFUE poate fi adăugat la aceste alte temeiuri juridice.

⁴⁶ Va fi necesar un schimb de opinii între cele trei instituții cu privire la schimbarea temeiului juridic. A se vedea punctul 25 din Acordul interinstituțional dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană din 13 aprilie 2016 privind o mai bună legiferare (JO, 12.5.2016, L 123/1): „Dacă se va avea în vedere o modificare a temeiului juridic care va duce la o transformare a procedurii legislative ordinare într-o procedură legislativă specială sau într-o procedură fără caracter legislativ, cele trei instituții vor avea un schimb de opinii cu privire la aceasta.”

46. Cu toate acestea, trimiterea la Directiva (UE) 2017/1371 trebuie să fie eliminată. Această directivă a fost adoptată în temeiul articolului 83 alineatul (2) din TFUE, introdus prin Tratatul de la Lisabona, pentru a permite Uniunii să apropie legislațiile și reglementările din domeniul penal ale statelor membre prin intermediul unor „norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor” într-un anumit domeniu al politicii Uniunii în care o astfel de apropiere „se dovedește indispensabilă pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a unei politici a Uniunii într-un domeniu care a făcut obiectul unor măsuri de armonizare”.⁴⁷ În consecință, scopul temeiului juridic constituit de articolul 83 alineatul (2) din TFUE este de a sprijini, prin dispoziții de drept penal, alte politici ale Uniunii. Mai precis, Directiva (UE) 2017/1371 sprijină Regulamentul (UE, Euratom) nr. 833/2013, dar tratează o temă mai restrânsă. Nu este necesară trimiterea la Directiva (UE) 2017/1371 în cadrul articolului 1 alineatul (1) litera (c)⁴⁸.
47. În sfârșit, spre deosebire de cazul actelor din sfera Tratatului Euratom privind securitatea nucleară, nu există nicio problemă de incompatibilitate referitoare la Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013. Acest lucru se datorează faptului că articolul 106a din Tratatul Euratom⁴⁹ asigură aplicabilitatea articolului 325 din TFUE în cazul Tratatului Euratom. Cu toate acestea, ar trebui să fie adăugat temeiul juridic reprezentat de articolul 106a din Tratatul Euratom.

⁴⁷ A se vedea documentul 15309/12 al Consiliului, avizul Serviciului juridic din 22 octombrie 2012, punctele 6 și 7.

⁴⁸ Ar trebui reamintit, de asemenea, faptul că articolul 83 alineatul (2) din TFUE este cuprins în partea a treia titlul V din TFUE și implică aplicarea Protocoalelor nr. 21 și 22 privind poziția Regatului Unit, a Irlandei și a Danemarcei. În plus, articolul 83 alineatul (3) din TFUE conferă unui membru al Consiliului care consideră că un proiect de directivă ar aduce atingere aspectelor fundamentale ale sistemului său de justiție penală dreptul de a solicita ca proiectul de directivă să fie înaintat Consiliului European, suspendând astfel procedura legislativă ordinară. În schimb, în cazul unui dezacord și în cazul în care cel puțin nouă state membre doresc stabilirea unei cooperări consolidate pe baza proiectului de directivă respectiv, acestea pot proceda pe această bază.

⁴⁹ Articolul 106a din Tratatul Euratom prevede după cum urmează: „(1) Articolul 7, articolele 13-19, articolul 48 alineatele (2)-(5) și articolele 49 și 50 din Tratatul privind Uniunea Europeană, articolul 15, articolele 223-236, articolele 237-244, articolul 245, articolele 246-270, articolele 272, 273 și 274, articolele 277-281, articolele 285-304, articolele 310-320, articolele 322-325 și articolele 336, 342 și 344 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, precum și Protocolul privind dispozițiile tranzitorii se aplică prezentului tratat.”

Domeniile menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (d)

48. Serviciul juridic reamintește că articolul 114 din TFUE nu poate fi utilizat în scopul îmbunătățirii asigurării respectării dreptului Uniunii care urmărește consolidarea luptei împotriva evitării obligațiilor fiscale/evaziunii fiscale de către întreprinderi, care trebuie să se întemeieze pe articolul 115 din TFUE⁵⁰. Temeiul juridic pentru actele legislative sau propunerile de acte legislative ale Uniunii la care se face referire în mod implicit la articolul 1 alineatul (1) litera (d) și în mod explicit în notele de subsol de la considerentul 17 din propunerea Comisiei constă în procedurile prevăzute la articolul 113 și/sau articolul 115 din TFUE. Ambele articole prevăd o procedură legislativă specială care impune unanimitatea în cadrul Consiliului și consultarea Parlamentului European. Acest domeniu de politică [la care se face trimitere la articolul 1 alineatul (1) litera (d)] va trebui, prin urmare, să fie eliminat din proiectul de propunere, prin împărțirea acesteia, și tratat în paralel, deoarece nu este posibil să se combine într-un singur act al UE o procedură legislativă ordinară și o procedură legislativă specială care necesită unanimitatea⁵¹.

⁵⁰ A se vedea, de asemenea, avizul Serviciului juridic din 11 noiembrie 2016, documentul 14384/16 al Consiliului.

⁵¹ A se vedea cauza C-300/89, Comisia/Consiliul („Dioxidul de titan”), EU:C:1991:244, punctele 17-21. Curtea a constatat că „procedura de codecizie” (și „procedura de cooperare” anterioară) din cadrul fostului articol 251 din TCE este incompatibilă (sunt incompatibile) cu un temei juridic care necesită unanimitatea în cadrul Consiliului. A se vedea și: nota de informare a Serviciului juridic către Coreper cu privire la Hotărârea Curții de Justiție în cauza C-130/10, Parlamentul/Consiliul: punctul 9 din documentul 15826/12 al Consiliului.

IV. CONCLUZII

49. Pentru motivele de mai sus, Serviciul juridic al Consiliului este de părere că:

- 1) propunerea de directivă necesită următoarele temeiuri juridice: articolul 43 alineatul (2), articolele 91, 100, 114, articolul 168 alineatul (4), articolul 192 alineatul (1) și articolul 325 din TFUE, coroborate cu articolul 106a din Tratatul Euratom; aceste temeiuri juridice pot acoperi toate sectoarele din dreptul Uniunii menționate la articolul 1 alineatul (1) literele (a) și (c) din propunerea Comisiei, cu excepția securității nucleare;
- 2) va fi necesară crearea, prin împărțirea propunerii de directivă, de acte separate, fiecare cu propriul său temei juridic separat, corespunzătoare următoarelor sectoare și acte ale Uniunii, care pot fi examinate în paralel cu cele corespunzătoare propunerii de directivă și pot fi considerate drept un pachet:
 - a) actele Uniunii referitoare la securitatea nucleară, menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) din propunerea Comisiei, întrucât va trebui ca un act distinct să se întemeieze pe procedura fără caracter legislativ specifică prevăzută la articolul 31 din Tratatul Euratom;
 - b) actele Uniunii referitoare la dreptul concurenței și ajutorul de stat, menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (b) din propunerea Comisiei, întrucât va trebui ca un act distinct să se întemeieze pe procedura fără caracter legislativ prevăzută la articolele 103 și 109 din TFUE;
 - c) normele privind impozitul pe profit sau vizând îmbunătățirea asigurării respectării unor măsuri împotriva înțelegerilor care urmăresc obținerea unui avantaj fiscal, menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (c), întrucât va trebui ca un act distinct să se întemeieze pe procedura legislativă specială prevăzută la articolul 115 din TFUE;
 - d) Regulamentul (UE) nr. 258/2012 (armele de foc), menționat în partea I secțiunea C punctul 2 subpunctul (iii) din anexa la propunerea Comisiei, întrucât va trebui să fie adoptat un act distinct sub forma unui regulament în temeiul articolului 207 alineatul (2) din TFUE;

- 3) vor trebui eliminate trimiterile la următoarele acte ale Uniunii:
- a) trimiterea la Directiva (UE) 2017/1371 de la articolul 1 alineatul (1) litera (c) din propunerea Comisiei;
 - b) trimiterea la Decizia nr. 1082/2013/UE inclusă în partea I secțiunea H punctul 3 din anexă, referitoare la amenințările transfrontaliere grave la adresa sănătății umane.
-