

Gabriel-Liviu Ispas

**Dreptul Afacerilor în Uniunea
Europeană. Instituții și politici
ale Uniunii Europene**

Curs universitar

Editura
Hamangiu
2025

CUPRINS

PARTEA I. TEORIA GENERALĂ	1
CAPITOLUL I. UNIUNEA EUROPEANĂ, SUBIECT DE DREPT	3
<i>Obiectivele învățării</i>	3
<i>Secțiunea 1. Înființarea și evoluția comunităților între 1951-1990</i>	3
§1. Europa după cel de al Doilea Război Mondial	3
§2. Tratatul de instituire a Comunității Economice a Cărbunelui și Oțelului	4
§3. Tratatul de la Roma. Înființarea Comunității Energetice Atomice și a Comunității Economice Europene	5
§4. Actul Unic European (17 și 28 februarie 1986)	7
<i>Secțiunea a 2-a. Tratatul de la Maastricht</i>	7
<i>Secțiunea a 3-a. Tratatul de la Amsterdam</i>	9
<i>Secțiunea a 4-a. Tratatul de la Nisa</i>	10
<i>Secțiunea a 5-a. Tratatul de la Lisabona</i>	11
§1. Tratatul privind Uniunea Europeană	12
§2. Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene	13
<i>Secțiunea a 6-a. Aderarea de noi state și părăsirea Uniunii</i>	15
§1. Criteriile de la Copenhaga	15
§2. Criterii post Copenhaga	16
§3. Dezvoltarea Uniunii, prin aderarea de noi state	17
§4. Procedura aderării	17
§5. Părăsirea voluntară a Uniunii	18
§6. Excluderea unui stat din Uniune	20
§7. Brexit – singura părăsire a Uniunii	21
<i>Secțiunea a 7-a. Acțiunea externă a Uniunii</i>	22
CAPITOLUL AL II-LEA. IZVOARELE DREPTULUI EUROPEAN	25
<i>Obiectivele învățării</i>	25
<i>Secțiunea 1. Personalitatea juridică a Uniunii</i>	25
<i>Secțiunea a 2-a. Ordinea juridică a Uniunii</i>	27

<i>Secțiunea a 3-a. Izvoarele dreptului Uniunii Europene</i>	28
§1. Dreptul primar al Uniunii Europene. Tratatul	30
1.1. Tratatul fondatoare sau institutive	31
1.2. Tratatul modificatoare	32
1.3. Tratatul de aderare	34
§2. Dreptul derivat al Uniunii Europene	35
2.1. Regulamentul	37
2.2. Directiva	40
2.3. Decizia	44
§3. Acte juridice fără putere obligatorie	45
§4. Actele atipice ale instituțiilor Uniunii Europene.	
Soft law	46
§5. Dreptul complementar al Uniunii Europene	47
5.1. Acordurile internaționale ale Uniunii Europene	47
5.2. Principiile generale ale dreptului Uniunii Europene	50
5.3. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene	50
<i>Secțiunea a 4-a. Efectele legislației Uniunii Europene în sistemele juridice naționale ale statelor membre</i>	51
§1. Supremația dreptului Uniunii Europene	51
§2. Aplicabilitatea directă a dreptului Uniunii Europene	61
2.1. Tratatul Uniunii Europene	62
2.2. Regulamentele	63
2.3. Directivele	65
2.3.1. Efectul direct vertical ascendent	65
2.3.2. Efectul direct vertical descendent	67
2.3.3. Efectul direct orizontal	68
2.3.4. Efectul indirect de interpretare armonioasă a legislației interne în conformitate cu prevederile directivei	69
2.3.5. Răspunderea statului membru pentru încălcarea dreptului UE	71
2.4. Deciziile	74
CAPITOLUL AL III-LEA. PRINCIPIILE DREPTULUI UNIUNII EUROPENE	76
<i>Obiectivele învățării</i>	76
<i>Secțiunea 1. Noțiuni generale</i>	76

<i>Secțiunea a 2-a. Principiul atribuirii competențelor</i>	78
<i>Secțiunea a 3-a. Principiul subsidiarității</i>	79
§1. Noțiuni generale	79
<i>Secțiunea a 4-a. Principiul proporționalității</i>	83
<i>Secțiunea a 5-a. Principiul respectării drepturilor omului</i>	85
<i>Secțiunea a 6-a. Principiul transparenței și al democrației</i>	88
<i>Secțiunea a 7-a. Principiul egalității de tratament și nediscriminării</i>	90
<i>Secțiunea a 8-a. Principiul solidarității</i>	91
CAPITOLUL AL IV-LEA. PARTAJAREA COMPETENȚELOR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ	95
<i>Obiectivele învățării</i>	95
<i>Secțiunea 1. Noțiuni generale</i>	95
<i>Secțiunea a 2-a. Principiul atribuirii competențelor</i>	96
§1. Competențele exclusive ale Uniunii Europene	97
§2. Competențele partajate	98
§3. Competențele de sprijinire, coordonare și completare	100
§4. Clauza de flexibilitate – art. 352 TFUE	102
PARTEA A II-A. INSTITUȚIILE UNIUNII EUROPENE	105
CAPITOLUL AL V-LEA. PARLAMENTUL EUROPEAN	107
<i>Obiectivele învățării</i>	107
<i>Secțiunea 1. Dispoziții din Tratatul privind Uniunea Europeană</i>	107
<i>Secțiunea a 2-a. Evoluția istorică a Parlamentului European</i>	108
§1. Adunarea comună în tratatele care au înființat comunitățile	108
§2. Alegeri directe	109
§3. Prevederi bugetare și schimbări de perspective	110
§4. Evoluții și extinderi de atribuții stabilite prin tratate	111
4.1. Tratatul de la Maastricht	111
4.2. Tratatul de la Amsterdam	112
<i>Secțiunea a 3-a. Parlamentarul European</i>	112

<i>Secțiunea a 4-a. Organizare și funcționare internă</i> _____	116
§1. Organizarea internă a Parlamentului _____	116
1.1. Biroul _____	116
1.2. Conferința Președinților _____	118
1.3. Grupurile politice _____	119
1.4. Comisiile permanente _____	121
§2. Funcționarea Parlamentului European _____	124
<i>Secțiunea a 5-a. Atribuțiile Parlamentului European</i> _____	125
§1. Considerații introductive _____	125
§2. Atribuțiile legislative ale Parlamentului European _____	126
2.1. Participarea Parlamentului la revizuirea ordinară a tratatelor _____	128
2.2. Participarea Parlamentului la revizuirea simplificată a tratatelor _____	128
§3. Atribuția de control politic și de avocat al poporului _____	129
§4. Atribuția bugetară a Parlamentului European _____	132
§5. Atribuții consultative și de relații externe _____	133
§6. Alte atribuții _____	135
§7. Controlul subsidiarității. Rolul parlamentelor naționale _____	136

CAPITOLUL AL VI-LEA. CONSILIUL EUROPEAN. CONSILIUL

UNIUNII EUROPENE _____	137
A. Consiliul European _____	137
Obiectivele învățării _____	137
<i>Secțiunea 1. Reglementarea din Tratatul privind Uniunea Europeană</i> _____	137
<i>Secțiunea a 2-a. Evoluție istorică</i> _____	138
<i>Secțiunea a 3-a. Componentă, organizare și funcționare</i> _____	139
<i>Secțiunea a 4-a. Atribuții</i> _____	140
B. Consiliul Uniunii Europene _____	142
<i>Secțiunea 1. Reglementarea din Tratatul privind Uniunea Europeană</i> _____	142
<i>Secțiunea a 2-a. Organizarea internă a Consiliului</i> _____	143
§1. Componentă _____	143
§2. Președinția rotativă a Consiliului Uniunii _____	144
§3. Formațiunile de lucru ale Consiliului _____	145
<i>Secțiunea a 3-a. Reguli de procedură</i> _____	146

<i>Secțiunea a 4-a. Atribuțiile Consiliului</i>	149
§1. Atribuții legislative și bugetare	149
§2. Atribuții de încheiere de acorduri	149
§3. Atribuții de numire	149
§4. Atribuții de coordonare	150

CAPITOLUL AL VII-LEA. COMISIA EUROPEANĂ

Obiectivele învățării

Secțiunea 1. Cadrul instituțional, juridic și noțiune

Secțiunea a 2-a. Structura organizatorică

§1. Componentă

§2. Constituirea Comisiei Europene, după alegerile pentru Parlamentul European

§3. Colegiul comisarilor

§4. Președintele Comisiei Europene

§5. Departamentele și agențiile Comisiei

§6. Reprezentanțele și delegațiile Comisiei

Secțiunea a 3-a. Comisarul european

§1. Mandatul Comisarilor europeni

§2. Statutul juridic al comisarilor europeni

Secțiunea a 4-a. Funcționarea Comisiei

§1. Procedura orală este prevăzută în art. 7-16 din Regulamentul de procedură

§2. Procedura scrisă este prevăzută în art. 17-28 din Regulamentul de procedură:

§3. Procedura de abilitare este prevăzută în art. 29-36 din Regulamentul de procedură:

§4. Procedura de delegare este stabilită în art. 36-40 din Regulamentul de procedură

§5. Autentificare și semnare

Secțiunea a 5-a. Atribuțiile Comisiei

§1. Inițiativa legislativă în Uniune

§2. Competențe de executare

§3. Competența de a adopta acte fără caracter legislativ

§4. Atribuțiile de punere în aplicare

§5. Atribuții de recomandare și aviz

§6. Competențe de reprezentare _____	172
§7. Atribuții de control _____	172
CAPITOLUL AL VIII-LEA. PROCEDURA LEGISLATIVĂ _____	174
<i>Obiectivele învățării</i> _____	174
<i>Secțiunea 1. Considerații introductive</i> _____	174
<i>Secțiunea a 2-a. Procedura legislativă ordinară</i> _____	176
§1. Aspecte de procedură și praguri _____	177
§2. Prima lectură _____	178
§3. A doua lectură _____	180
3.1. Procedura legislativă specială _____	180
3.2. Proceduri bugetare _____	181
3.3. Cooperarea consolidată _____	181
CAPITOLUL AL IX-LEA. CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII	
EUROPENE _____	182
<i>Obiectivele învățării</i> _____	182
<i>A. Curtea de Justiție</i> _____	182
<i>Secțiunea 1. Evoluția istorică a Curții de Justiție a Uniunii</i>	
<i>Europene</i> _____	182
<i>Secțiunea a 2-a. Noțiune</i> _____	184
<i>Secțiunea a 3-a. Cadrul juridic</i> _____	185
<i>Secțiunea a 4-a. Curtea de justiție</i> _____	186
§1. Componentă _____	186
§2. Membrii Curții de Justiție _____	187
§3. Competențele Curții de Justiție _____	189
<i>Secțiunea a 5-a. Tribunalul</i> _____	190
§1. Componentă _____	190
§2. Competențele Tribunalului _____	191
<i>Secțiunea a 6-a. Aspecte de procedură</i> _____	193
§1. Chemarea în judecată _____	193
§2. Memoriul de întâmpinare _____	194
§3. Hotărârea Curții _____	195
<i>Secțiunea a 7-a. Unele acțiuni exercitate în fața Curții</i> _____	196
§1. Acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor _____	196
§2. Acțiunile în anulare _____	197
§3. Acțiunile în constatarea abținerii nejustificate	
de a hotărî _____	200

§4. Acțiunile preliminare _____	201
4.1. Procedura trimiterilor preliminare _____	202
4.2. Obiectul trimiterii preliminare _____	204
4.3. Efectul și natura hotărârii preliminare _____	206
B. Procurorul European. European Public Prosecutor Office _____	206
<i>Secțiunea 1. Dispoziții ale tratatului</i> _____	206
<i>Secțiunea a 2-a. Demersuri legislative pentru instituirea</i> <i>Procurorului European</i> _____	208
<i>Secțiunea a 3-a. Organizarea Parchetului European</i> <i>(E.P.P.O.)</i> _____	209
§1. Desemnarea procurorului _____	210
<i>Secțiunea a 4-a. Competența E.P.P.O.</i> _____	211

PARTEA A III-A. DREPTUL MATERIAL AL UNIUNII EUROPENE ____ 215

CAPITOLUL AL X-LEA. PIAȚA INTERNĂ. LIBERTĂȚILE

DE CIRCULAȚIE _____	217
Obiectivele învățării _____	217
<i>Secțiunea 1. Considerații introductive</i> _____	217
§1. Evoluții ale reglementării _____	218
<i>Secțiunea a 2-a. Cadrul juridic</i> _____	219
<i>Secțiunea a 3-a. Libera circulație a mărfurilor</i> _____	221
§1. Cadrul juridic _____	221
§2. Noțiunea de mărfuri _____	222
§3. Uniunea vamală – art. 30-33 TFUE _____	224
§4. Interzicerea între statele membre a restricțiilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent – art. 34-35 TFUE _____	226
4.1. Cauze care justifică interdicțiile sau restricțiile la libera circulație a mărfurilor – art. 36 TFUE _____	229
§5. Nediscriminarea fiscală – art. 110 TFUE _____	230
<i>Secțiunea a 4-a. Libera circulație a persoanelor</i> _____	232
§1. Cadrul juridic _____	232
§2. Sfera de aplicare a art. 45 TFUE _____	233
2.1. Noțiunea de lucrător _____	234
§3. Politica în domeniul securității sociale – art. 48 TFUE _____	236

§4. Directiva 2004/38/CE: Dreptul de intrare și de ședere al lucrătorilor și al familiilor acestora _____	236
§5. Excepții de la libera circulație a lucrătorilor _____	238
5.1. Excepția privind încadrarea în administrația publică _____	238
5.2. Restricții justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică _____	240
<i>Secțiunea a 5-a. Libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor _____</i>	242
§1. Considerații introductive _____	242
§2. Delimitare conceptuală privind mobilitatea lucrătorilor, întreprinderilor și a profesioniștilor în UE _____	242
§3. Libertatea de stabilire – art. 49-55 TFUE _____	244
3.1. Recunoașterea reciprocă a diplomelor, a certificatelor și a altor titluri de calificare – art. 53 TFUE _____	245
3.2. Excepții de la libertatea de stabilire și de la libera prestare a serviciilor – art. 51-52 TFUE _____	246
§4. Libera prestare a serviciilor _____	248
4.1. Restricții la libera circulație a serviciilor _____	250
<i>Secțiunea a 6-a. Libera circulație a capitalurilor și a plăților _____</i>	251
§1. Considerații introductive _____	251
§2. Cadrul juridic _____	252
§3. Noțiunile de capital și plăți _____	254
§4. Excepții și restricții justificate de la libera circulație a capitalurilor _____	256
CAPITOLUL AL XI-LEA. CETĂȚENIE ȘI POLITICI SOCIALE	
ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ _____	258
<i>Obiectivele învățării _____</i>	258
<i>Secțiunea 1. Cetățenia europeană – reglementare în tratate și statutul acesteia _____</i>	258
<i>Secțiunea a 2-a. Libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre _____</i>	262
<i>Secțiunea a 3-a. Egalitate și nediscriminare între cetățeni _____</i>	266
<i>Secțiunea a 4-a. Pilonul social european _____</i>	269
CAPITOLUL AL XII-LEA. POLITICA ECONOMICĂ, MONETARĂ	
ȘI BUGETARĂ A UNIUNII _____	271
<i>Obiectivele învățării _____</i>	271

<i>Secțiunea 1. Politica economică</i>	271
§1. Noțiuni generale	271
§2. Cadrul juridic. Evoluții în urma crizei economice din perioada 2007-2011	272
§3. Evoluții recente	274
<i>Secțiunea a 2-a. Banca Centrală Europeană</i>	275
§1. Noțiuni evolutive	275
§2. Cadrul juridic	276
§3. Locul BCE în sistemul instituțional și organizare	276
§4. Atribuțiile BCE	277
4.1. Atribuții de politică monetară	277
4.2. Atribuții consultative	278
4.3. Uniunea bancară	279
<i>Secțiunea a 3-a. Politicile bugetare ale Uniunii</i>	280
§1. Adoptare și capitole de venituri	280
§2. Cheltuielile Uniunii	282
<i>Secțiunea a 4-a. Finanțarea proiectelor din bugetul Uniunii</i>	283
§1. Tipuri de proiecte și gestiune a fondurilor	283
§2. Domenii de finanțare	285

CAPITOLUL AL XIII-LEA. CONCURENȚĂ, COMPETITIVITATE ȘI POLITICI COMERCIALE COMUNE ÎN UNIUNE	287
<i>Obiectivele învățării</i>	287
<i>Secțiunea 1. Politica în domeniul concurenței</i>	287
§1. Noțiuni generale evolutive	287
§2. Tipologia reglementărilor legale în materie de întreprinderi	289
§3. Abuzul de poziție dominantă de piață	301
<i>Secțiunea a 2-a. Aplicarea principiilor din tratat</i>	313
<i>Secțiunea a 3-a. Concentrările economice</i>	313
<i>Secțiunea a 4-a. Ajutoarele de stat</i>	316
§1. Dispoziții ale Tratatului	316
§2. Mecanisme specifice ajutorului de stat	318
<i>Secțiunea a 5-a. Politici comerciale comune în Uniune</i>	320
§1. Aspecte generale și dispoziții TFUE	320
§2. Aspecte ale politicii comerciale comune	322

§3. Politici ale Uniunii conexe politicilor comerciale comune _____	324
CAPITOLUL AL XIV-LEA. POLITICA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ, GREEN DEAL, ECONOMIE DIGITALĂ ȘI INTELIGENȚĂ ARTIFICIALĂ _____	328
<i>Obiectivele învățării</i> _____	328
<i>Secțiunea 1. Politica regională</i> _____	328
<i>Secțiunea a 2-a. Planul verde european</i> _____	332
<i>Secțiunea a 3-a. Economie digitală</i> _____	335
<i>Secțiunea a 4-a. Inteligență artificială</i> _____	337
CAPITOLUL AL XV-LEA. COOPERAREA JUDICIARĂ ÎN UNIUNE _____	340
<i>Obiectivele învățării</i> _____	340
<i>Secțiunea 1. Cooperarea în materie civilă</i> _____	340
§1. Reglementare _____	340
§2. Noțiuni definitorii _____	342
§3. Competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială _____	344
§4. Legea aplicabilă obligațiilor contractuale _____	355
§5. Legea aplicabilă obligațiilor necontractuale _____	363
§6. Recunoașterea în materie matrimonială și drepturi părintești _____	369
<i>Secțiunea a 2-a. Cooperarea judiciară în materie penală</i> _____	370
§1. Sediul materiei _____	370
§2. Elemente specifice dreptului penal european _____	373
§3. Mandatul european de arestare _____	378
§4. Cooperarea polițienească _____	384
§5. Pactul pentru imigrație _____	386
5.1 Dispoziții ale tratatului _____	386
5.2. Migrația legală în Uniunea Europeană _____	390
5.3. Fluxul migraționist din perioada 2015-2020 _____	391
5.4. Pactul pentru migrație și azil _____	393
BIBLIOGRAFIE _____	397

CAPITOLUL AL IV-LEA

PARTAJAREA COMPETENȚELOR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Obiectivele învățării

Acest capitol este dedicat modului în care se exercită competențele în Uniune. Temă predilectă a mișcărilor cu puternic mesaj naționalist, atribuirea de competențe va lămurii cititorii cu privire la:

- teoria exercitării suveranității de către popor;
- principiul atribuirii de competențe;
- tipurile de competențe existente în uniune;
- competențe exclusive și domenii de acțiune;
- competențe partajate și domenii de legiferate;
- competențe de susținere, coordonare și completare;
- clauza de flexibilitate.

Secțiunea 1. Noțiuni generale

În teoria dreptului internațional, statul este principalul subiect, cu capacitatea de a-și asuma drepturi și obligații în convenții bilaterale și multilaterale. Înființarea comunităților, într-un context politic turbulent, cu un război rece ce se prefigura între blocul democratic și cel sovietic, a reprezentat, dincolo de opțiunea de voință a statelor fondatoare, un proiect atipic, căruia i s-au oferit competențe specifice suveranității statale. Comunitățile au beneficiat de personalitate juridică, chiar dacă metoda interguvernamentală era cea care domina politicile comune. Ulterior înființării Uniunii, prin Tratatul de la Maastricht, problema competențelor a fost reluată în Tratatul de la Nisa și, ulterior, în declarația Consiliului European de la Laeken. Prin Tratatul privind Uniunea Europeană, aceasta primește personalitate juridică, chiar dacă nu se insistă asupra modalităților de manifestare, așa cum am arătat în capitolul 2. În dreptul național, competențele sunt o consecință a suveranității poporului, care o exercită prin intermediul organelor alese

sau numite. În dreptul unional, competențele reprezintă manifestarea de voință a statelor ca, prin tratate, să confere competențe către Uniune.

Secțiunea a 2-a. Principiul atribuirii competențelor

Transferul de putere către Uniune, care va duce la exercitarea atribuțiilor de instituțiile unionale este stipulat chiar în alineatul întâi al primului articol din Tratatul privind Uniunea Europeană, în care se precizează că statele membre îi atribuie Uniunii *competențe pentru realizarea obiectivelor lor comune*. Articolul 2 alin. (1) și alin. (2) TFUE definește conceptul de *competențe* ca *puterea de a legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie*.

Delimitarea competențelor în cadrul Uniunii este reglementată de art. 5 TUE, care consacră **principiul atribuirii**: „(2) În temeiul principiului atribuirii, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate”.

Atât art. 5 alin. (2) TUE, cât și Declarația nr. 18 cu privire la delimitarea competențelor, anexată la Tratat, menționează că *orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre, iar faptul că Uniunea Europeană are personalitate juridică nu o va autoriza în niciun fel să legifereze sau să acționeze în afara competențelor care îi sunt conferite de către statele membre prin tratate*^[1].

În domeniul competențelor Uniunii, art. 5 TUE trebuie privit în mod coroborat cu art. 2-6 TFUE, care reglementează sfera de aplicare a competențelor Uniunii.

Prevederile articolelor 2-6 TFUE înlocuiesc art. 3 din Tratatul de la Maastricht, care reglementa „activitățile Comunității”, în prezent dreptul primar evidențiind trei categorii de competențe, respectiv **competențe exclusive** (art. 3), **competențe partajate** (art. 4) și **competențe de sprijinire, coordonare și completare** a acțiunii statelor membre (art. 6).

^[1] Declarația nr. 24 cu privire la personalitatea juridică a Uniunii Europene, anexată la Tratatul Uniunii Europene.

În plus față de acestea, art. 2, la alin. (3) și (4), și art. 5 TFUE prevăd **competențe speciale** Uniunii în domeniile politicii externe și de securitate comună, care include definirea treptată a unei politici de apărare comună; în coordonarea politicilor economice; în coordonarea politicilor de ocupare a forței de muncă; în coordonarea politicilor sociale. În categoria situațiilor speciale sunt incluse și cele prevăzute de art. 4 alin. (3) și (4) TFUE, și anume domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului, respectiv domeniile cooperării pentru dezvoltare și ajutorului umanitar, domenii cărora nu li se aplică principiul preempțiunii, prevăzut la art. 2 alin. (2)^[1].

Fiecărei categorii de competențe îi corespunde o serie de domenii prevăzute în Tratat.

Declarația nr. 18 cu privire la delimitarea competențelor, anexată la Tratatul de la Lisabona, atribuie un caracter dinamic competențelor exercitate în cadrul Uniunii, precizând posibilitatea extinderii sau reducerii acestora, prin procedura ordinară de revizuire a Tratatelor, stipulată la art. 48 TUE.

§1. Competențele exclusive ale Uniunii Europene

Articolul 2 alin. (1) TFUE reglementează competențele exclusive ale Uniunii Europene, iar art. 3 TFUE specifică domeniile în care aceste competențe sunt exercitate. În baza competenței exclusive, *numai Uniunea poate adopta acte cu forță juridică obligatorie, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii.*

Conform art. 3 TFUE, competența Uniunii este exclusivă în următoarele domenii, aferente fie dimensiunii interne [alin. (1)], fie dimensiunii externe a Uniunii [alin. (2)]:

- „(1) (a) uniunea vamală;
- (b) stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne;
- (c) politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro;

[1] I. GÂLEA, *op. cit.*, p. 138-139.

- (d) conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul;
- (e) politica comercială comună.

(2) De asemenea, competența Uniunii este exclusivă în ceea ce privește încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă, sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora”. Însă, în mod evident, această dispoziție trebuie corelată cu norma din art. 216 TFUE.

Important de evidențiat este faptul că Uniunii îi sunt atribuite competențe exclusive în privința Politicii comune în domeniul pescuitului doar în ceea ce privește aspectele referitoare la conservarea resurselor biologice ale mării, iar în privința politicii în domeniul concurenței doar în ceea ce privește normele referitoare la concurență necesare funcționării pieței interne.

Competența exclusivă a Uniunii în domeniul politicii comerciale comune este statuată în Avizul 1/75, în care Curtea de Justiție precizează că „nu se poate admite că, într-un domeniu precum cel stabilit prin înțelegerea în cauză, care face obiectul politicii de export și, în general, al politicii comerciale comune, statele membre ar trebui să exercite o putere concurențială față de cea a Comunității, în cadrul comunitar și în cadrul internațional. Dispozițiile articolelor 113 și 114 privind condițiile în temeiul cărora acordurile privind politica comercială trebuie încheiate, în conformitate cu tratatul, arată în mod clar că exercitarea de competențe concurente de către statele membre și de către Comunitate în acest domeniu este imposibilă”.

§2. Competențele partajate

Cea mai mare parte a competențelor sunt competențe partajate, ce aparțin atât Uniunii, cât și statelor membre, fiind definite și reglementate de art. 2 alin. (2) TFUE. În situația în care tratatele atribuie Uniunii competențe partajate cu statele membre într-un anumit domeniu, Uniunea și statele membre pot legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în domeniul respectiv. Teza a doua a art. 2 alin. (2) stabilește un principiu de preempțiune în favoarea Uniunii,

precizând că statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența sau în măsura în care Uniunea a hotărât să înceteze să și-o mai exercite. Această ultimă situație poate să apară atunci când instituțiile UE competente hotărăsc să abroge un act legislativ, în special pentru a garanta mai buna respectare în mod constant a principiilor subsidiarității și proporționalității^[1].

Așadar, statele membre nu au competență în acele domenii guvernate de legislația adoptată la nivelul Uniunii. Din acest punct de vedere, literatura de specialitate^[2] opinează că denumirea de competențe „partajate” reprezintă mai degrabă un compromis politic, întrucât nu reflectă situația unor competențe ce pot fi exercitate concomitent, denumirea de competențe „concurrente” având mai multă precizie în realitate. Cu toate acestea, Protocolul nr. 25 privind exercitarea competențelor partajate menționează, în privința principiului preempțiunii, că în cazul în care Uniunea desfășoară o acțiune într-un anumit domeniu, domeniul de aplicare al exercitării competențelor sale include doar acele elemente care sunt reglementate de respectivul act al Uniunii și, prin urmare, nu include întregul domeniu. Statele își cedează competențele doar în măsura în care Uniunea deja a reglementat într-un domeniu prevăzut ca fiind partajat. Intervenția Uniunii poate fi manifestată în mai multe moduri: uniformizarea reglementării, armonizare completă a legislațiilor din statele membre în domeniul respectiv, armonizarea la nivel de principii de funcționare sau o armonizare minimală.

Dreptul primar, prin art. 4 alin. (1) TFUE, atribuie Uniunii competență partajată cu statele membre în domeniile la care nu fac referire art. 3 și art. 6 TFUE, privind competența exclusivă, respectiv competența de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre. Astfel, alin. (2) al art. 2 TFUE enumeră domeniile principale de exercitare a competențelor partajate, fără ca această enumerare să fie exhaustivă^[3]:

- „(a) piața internă;
- (b) politica socială, pentru aspectele definite în prezentul tratat;

[1] Declarația nr. 18 cu privire la delimitarea competențelor, anexată la Tratat.

[2] C. BARNARD, S. PEERS (ed.), *op. cit.*, p. 108-109.

[3] P. CRAIG, *op. cit.*, p. 91-93.

- (c) coeziunea economică, socială și teritorială;
- (d) agricultura și pescuitul, cu excepția conservării resurselor biologice ale mării;
- (e) mediul;
- (f) protecția consumatorului;
- (g) transporturile;
- (h) rețelele transeuropene;
- (i) energia;
- (j) spațiul de libertate, securitate și justiție;
- (k) obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, pentru aspectele definite în prezentul tratat”.

Uniunea exercită competențe speciale, adică partajate, dar fără a fi aplicabil principiul preempțiunii (*statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența*), în domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului [art. 4 alin. (3) TFUE], precum și în domeniile cooperării pentru dezvoltare și ajutorului umanitar [art. 4 alin. (4) TFUE].

§3. Competențele de sprijinire, coordonare și completare

În exercitarea competențelor de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre, Uniunea Europeană nu înlocuiește competența acestora în domeniile prevăzute în mod exhaustiv de art. 6 TFUE:

- „(a) protecția și îmbunătățirea sănătății umane;
- (b) industria;
- (c) cultura;
- (d) turismul;
- (e) educația, formarea profesională, tineretul și sportul;
- (f) protecția civilă;
- (g) cooperarea administrativă”.

Așadar, art. 6 TFUE nu reglementează o competență exclusivă a statelor membre, întrucât acțiunile de sprijinire, coordonare sau completare ale Uniunii au o importanță deosebită în aceste domenii, în ciuda faptului că Uniunea nu poate adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic, adoptate pe baza dispozițiilor tratatelor referitoare la aceste domenii, care să implice armonizarea actelor cu putere de lege

și a normelor administrative ale statelor membre. Așadar, Uniunea poate adopta fie acte normative neobligatorii, fie acte obligatorii care să nu implice armonizarea legislativă.

Chiar dacă art. 6 enumeră domeniile în care există acțiuni de sprijinire, coordonare și completare, ceea ce ar putea determina opinia că este o enumerare limitativă, în TFUE există și alte dispoziții, în special cele care vizează dreptul social european, în care Uniunea intervine prin mecanisme ne-obligatorii.

Printre instrumentele normative de tip *soft law* care pot fi adoptate de Uniune în aceste domenii se numără orientările, recomandările, precum și *metoda deschisă de coordonare*, ca „formă de elaborare interguvernamentală de politici care nu are drept rezultat măsuri legislative cu caracter obligatoriu la nivelul UE și nu impune introducerea de legi de către țările UE sau modificarea unor legi ale acestora”^[1].

Întinderea și exercitarea competențelor Uniunii sunt stabilite prin dispozițiile tratatelor referitoare la fiecare domeniu, prin raportare la obiectivele specifice desemnate.

Dacă în domeniile de competență partajată, după verificarea principiului subsidiarității, Uniunea acționează „singură”, în privința domeniilor prevăzute la art. 6 TFUE, Uniunea nu poate acționa singură, ci poate doar sprijini, coordona sau completa acțiunile statelor membre^[2].

În cazul acestor domenii, Uniunii nu i-a fost atribuită mai multă influență, întrucât sunt fie domenii sensibile pentru interesul sau identitatea națională, fie sunt de importanță strategică din punct de vedere politic.

O situație aparte este dată de politica economică, socială și de ocupare a forței de muncă. În art. 2 alin. (3) TUE se precizează că statele își coordonează politicile economice și de ocupare a forței de muncă, în condițiile tratatelor. Ulterior, art. 5 TFUE stabilește cadrul de coordonare a celor 3 politici. Pentru coordonarea politicilor economice, Consiliul emite orientări generale, iar statele din zona euro au reguli speciale de organizare. În componenta de drept social, atât ocuparea for-

^[1] Site-ul oficial Eur-Lex, *Glosarul sintezelor, Metoda deschisă de coordonare*, disponibil on-line la adresa http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=ro.

^[2] I. GÂLEA, *op. cit.*, p. 18.

ței de muncă, cât și politicile sociale, Uniunea va emite orientări și poate adopta inițiative menite să crească gradul de coordonare la nivel inter-statal.

§4. Clauza de flexibilitate – art. 352 TFUE

În sistemul instituțional bazat pe principiul competențelor de atribuire este integrată și *clauza de flexibilitate*, reglementată de art. 352 TFUE.

Clauza de flexibilitate privește situațiile în care *Consiliul, hotărând în unanimitate, în conformitate cu o procedură legislativă specială, la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, adoptă măsurile corespunzătoare, în cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară în cadrul politicilor definite în tratate, pentru a atinge unul dintre obiectivele menționate în tratate, fără ca acestea să fi prevăzut atribuțiile necesare în acest sens* [art. 352 alin. (1) TFUE].

Declarația nr. 41 cu privire la art. 352 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, anexată la Tratat, identifică obiectivele care intră în sfera de aplicare a art. 352 alin. (1) TFUE, respectiv obiectivele stabilite la *art. 3 alin. (2) TUE* (garantarea liberei circulații a persoanelor și a spațiului de libertate, securitate și justiție, prin controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prin prevenirea și combaterea criminalității); la *art. 3 alin. (3) TUE* (realizarea unei piețe interne, care să promoveze progresul științific și tehnic și să acționeze în vederea dezvoltării durabile a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social, precum și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului); și la *art. 3 alin. (5) TUE*, referitoare la acțiunea externă, în temeiul părții a cincea din TFUE (politica comercială comună, cooperarea cu statele terțe și ajutorul umanitar, măsurile restrictive, acordurile internaționale și clauza de solidaritate).

Articolul 352 TFUE conferă Uniunii împuternicirea de a reglementa în domenii în care Tratatul nu îi conferă competențe, pentru a atinge unul dintre aceste obiective, însă aplicarea acestei prevederi este *supusă unor limite*. Astfel, măsurile întemeiate pe art. 352 TFUE nu pot

implica armonizarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în cazul în care tratatele exclud o astfel de armonizare. De asemenea, art. 352 TFUE nu poate fi folosit pentru atingerea obiectivelor din domeniul Politicii externe și de securitate comună, astfel încât, în conformitate cu art. 31 alin. (1) TUE, nu pot fi adoptate acte legislative în acest domeniu. O acțiune întemeiată pe art. 352 TFUE nu poate să urmărească exclusiv obiectivele Uniunii stabilite la art. 3 alin. (1) TUE (*promovarea păcii, a valorilor sale și a bunăstării popoarelor sale*). Totodată, Declarația nr. 42 cu privire la articolul 352 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene completează limitele aplicării clauzei de flexibilitate și subliniază că art. 352 TFUE nu poate constitui temeiul juridic pentru extinderea competențelor Uniunii dincolo de cadrul general pe care îl constituie totalitatea dispozițiilor tratatelor și, în special, acele dispoziții care definesc misiunile și acțiunile Uniunii. În orice caz, art. 352 TFUE nu poate să constituie temeiul pentru adoptarea unor dispoziții care, în esență, ar avea ca efect modificarea tratatelor cu eludarea procedurii prevăzute în acest scop^[1].

Uniunea Europeană a utilizat art. 352 TFUE (ex-art. 308 TCE) ca fundament juridic pentru înființarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene^[2].

Doctrina arată că folosirea clauzei de flexibilitate a ridicat o serie de discuții referitoare la conformitatea acesteia cu normele constituționale naționale. În acest sens, Curtea Constituțională Federală a Germaniei a arătat că exercitarea unei astfel de competențe trebuie ratificată de legislativul german, pentru a se asigura controlul de constituționalitate^[3].

[1] Avizul Curții nr. 2/94 din 28 martie 1996.

[2] Regulamentul (CE) nr. 168/2007 al Consiliului din 15 februarie 2007 privind înființarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (JO L nr. 53 din 22 februarie 2007).

[3] P. CRAIG, *op. cit.*, p. 102.