

Gabriel-Liviu Ispas

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

Curs universitar

Editura
Hamangiu
2025

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 lămuri 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 legiferare;
- 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.