

Conținutul normelor de drept primar european privind cooperarea consolidată

Cucerescu, Vasile

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cucerescu, V. (2013). Conținutul normelor de drept primar european privind cooperarea consolidată. *Studii Europene*, 1, 12-19. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-404074>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Conținutul normelor de drept primar european privind cooperarea consolidată

Conf. univ. dr. Vasile CUCERESCU

vasile.cucerescu@studiieu.org

Institutul de Relații Internaționale din Moldova, Moldova

e-institute, Moldova

Coordonator academic Jean Monnet, UE

Abstract: The article contains a peer analysis of European primary legislation concerning enhanced cooperation within the European Union between the member states in accordance with their will on agreed issues. The research includes the forms of enhanced cooperation, the procedure of enhanced cooperation, the spheres of its application, the instruments of enhanced cooperation and the legal effects of enhanced cooperation both for participating and third countries.

Key-words: enhanced cooperation, forms of enhanced cooperation, instruments of enhanced cooperation, legal effects of enhanced cooperation, procedure of enhanced cooperation, participating member states, spheres of application of enhanced cooperation, treaty, European Union, EU primary law.

Reglementarea juridică a cooperării consolidate în cadrul Uniunii Europene este relativ recentă din punct de vedere istoric. Procedura de cooperare consolidată a fost introdusă prin Tratatul de la Amsterdam și a fost dezvoltată ulterior.

Scopul introducerii procedurii de cooperare consolidată rezidă în posibilitatea și oportunitatea stabilirii unor relații mai strânse între statele membre ale Uniunii Europene în ceea ce privește aprofundarea integrării în temeiul tratatelor constitutive. Procedura de cooperare consolidată poate fi solicitată de către statele membre pentru domeniile prevăzute de tratate cu excepția domeniilor care țin de competența exclusivă a Uniunii Europene. Normele privitoare la cooperarea consolidată vin să complinescă ceea ce nu a fost transferat, conform principiului atribuirii de competențe, Uniunii Europene. Finalitățile urmăresc integrarea plenară a statelor membre în spațiul european comun.

Normele de cooperare consolidată sunt prevăzute în textele ambelor tratate consolidate: *Tratatul privind Uniunea Europeană* prin titlul IV care conține dispozițiile privind formele de cooperare consolidată și *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* prin partea a 6-a, titlul III, intitulat formele de cooperare consolidată. În cele ce urmează, vor fi trecute în revistă și analizate formele de cooperare consolidată, procedurile de cooperare consolidată, sfera de aplicare a

cooperării consolidate, mijloacele de realizare a cooperării consolidate și efectele pe care le produce cooperarea consolidată în cadrul Uniunii Europene.

Formele de cooperare consolidată. Implementarea cooperării consolidate se înfăptuiește în temeiul tratatului. În conformitate cu dispozițiile art. 20, alin. (1) din *Tratatul privind Uniunea Europeană* (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE), statele membre care doresc să stabilească între ele o formă de cooperare consolidată în cadrul competențelor neexclusive ale Uniunii Europene pot recurge la instituțiile acesteia și își pot exercita aceste competențe prin aplicarea dispozițiilor corespunzătoare ale tratatelor, în limitele și în conformitate cu procedurile prevăzute, precum și cu articolele 326-334 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*. Formele de cooperare consolidată urmăresc să favorizeze realizarea obiectivelor Uniunii Europene, să apere interesele acesteia și să consolideze procesul său de integrare. Acestea sunt deschise în orice moment tuturor statelor membre în conformitate cu articolul 328 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* [1].

Tratatul de funcționare a Uniunii Europene dezvoltă normele din *Tratatul privind Uniunea Europeană*, le detaliază și le completează. Dispozițiile art. 326 (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE) stipulează că formele de cooperare consolidată respectă tratatele și dreptul Uniunii Europene. Acestea nu pot aduce atingere pieței interne și nici coeziunii economice, sociale și teritoriale. Formele de cooperare consolidată nu pot să constituie o barieră sau o discriminare în schimburile dintre statele membre ori să provoace o denaturare a concurenței între acestea [2]. Dispozițiile art. 327 (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE) prevăd că formele de cooperare consolidată trebuie să respecte competențele, drepturile și obligațiile statelor membre neparticipante. Acestea din urmă nu împiedică punerea lor în aplicare de către statele membre participante [3]. Dispozițiile art. 328 (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE), alin. (1) și alin. (2), prescriu că de la data stabilirii lor, formele de cooperare consolidată sunt deschise tuturor statelor membre, sub rezerva respectării eventualelor condiții de participare stabilite prin decizia de autorizare. De asemenea, acestea rămân deschise oricând pe durata funcționării lor, sub rezerva respectării, pe lângă condițiile menționate anterior, și a actelor deja adoptate în cadrul lor. Comisia Europeană și statele membre participante la o formă de cooperare consolidată asigură promovarea participării unui număr cât mai mare de state membre. Comisia Europeană și, după caz, Înalțul Reprezentant al Uniunii Europene pentru afaceri externe și politica de securitate

informează periodic Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene cu privire la evoluția formelor de cooperare consolidată [4].

Proceduri de cooperare consolidată. *Tratatul privind Uniunea Europeană* prevede expres aprobarea procedurii de cooperare consolidată. Dispozițiile art. 20, alin. (2), stipulează că decizia care autorizează o formă de cooperare consolidată se adoptă de Consiliul Uniunii Europene în ultimă instanță, atunci când acesta stabilește că obiectivele urmărite prin această cooperare nu pot fi atinse într-un termen rezonabil de Uniunea Europeană, în ansamblul său, și în condițiile în care cel puțin nouă state membre participă la aceasta. Consiliul Uniunii Europene hotărăște în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 329 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* [5].

Astfel, în primul rând, tratatul admite implicarea statelor membre în sprijinirea competențelor delegate Uniunii Europene. În al doilea rând, tratatul permite realizarea obiectivelor nu numai de sus (Uniunea Europeană) în jos (statele membre) în atingerea obiectivelor comune în ansamblul lor (*top-down*), ci și invers de jos în sus (*bottom-up*).

Tratatul asigură și garantează reprezentativitatea și pluralismul mecanismelor de atingere a obiectivelor comune urmărite de Uniunea Europeană în ansamblu.

Dispozițiile art. 20, alin. (3), precizează că toți membrii Consiliului Uniunii Europene pot participa la dezbateri, dar la vot participă numai membrii Consiliului Uniunii Europene care reprezintă statele membre participante la o formă de cooperare consolidată. Modalitățile de vot sunt prevăzute la articolul 330 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* [6].

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene conține norme mult mai cuprinzătoare la modalitatea procedurală de cooperare consolidată. Dispozițiile art. 329 (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE), alin. (1) și alin. (2), se referă la autorizarea procedurii. Statele membre care doresc să stabilească între ele o formă de cooperare consolidată într-unul din domeniile prevăzute în tratate, cu excepția domeniilor de competență exclusivă și a politicii externe și de securitate comune, înaintează Comisiei Europene o cerere precizând domeniul de aplicare și obiectivele urmărite prin forma de cooperare consolidată preconizată. Comisia Europeană poate prezenta Consiliului Uniunii Europene o propunere în acest sens. În cazul în care nu prezintă o astfel de propunere, Comisia Europeană comunică statelor membre în cauză motivele pentru care a procedat astfel. Autorizarea de a recurge la o formă de cooperare consolidată se acordă de către Consiliul Uniunii Europene care hotărăște la propunerea Comisiei Europene și după aprobarea Parlamentului European. Cererea statelor membre care doresc să

stabilească între ele o formă de cooperare consolidată în cadrul politicii externe și de securitate comună este adresată Consiliului Uniunii Europene. Aceasta se transmite Întotului Reprezentant al Uniunii Europene pentru afaceri externe și politica de securitate, care își dă avizul asupra coerenței formei de cooperare consolidată preconizată cu politica externă și de securitate comună a Uniunii Europene, precum și Comisiei, care își dă avizul în special asupra coerenței formei de cooperare consolidată preconizată cu celelalte politici ale Uniunii Europene. Cererea se transmite, de asemenea, Parlamentului European spre informare. Autorizarea de a recurge la o formă de cooperare consolidată este acordată prin decizia Consiliului Uniunii Europene care hotărăște în unanimitate [7].

Procedura de vot este stabilită prin dispozițiile art. 330 (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE) prin care se stipulează că toți membrii Consiliului Uniunii Europene pot participa la deliberări, dar la vot participă numai membrii Consiliului Uniunii Europene care reprezintă statele membre participante la o formă de cooperare consolidată. Unanimitatea se constituie numai prin voturile reprezentanților statelor participante. Majoritatea calificată se definește în conformitate cu art. 238, alin. (3) [8].

Cazurile de excepție sunt prevăzute prin dispozițiile art. 333 (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE), alin. (1) și alin. (2). În cazul în care o dispoziție a tratatelor, care poate fi aplicată în cadrul unei forme de cooperare consolidată, prevede adoptarea în unanimitate a hotărârii Consiliului Uniunii Europene, acesta, hotărând în unanimitate în conformitate cu condițiile prevăzute la art. 330, poate adopta o decizie care să prevadă faptul că acesta va hotărî cu majoritate calificată. În cazul în care o dispoziție a tratatelor, care poate fi aplicată în cadrul unei forme de cooperare consolidată, prevede adoptarea de către Consiliul Uniunii Europene a actelor în conformitate cu o procedură legislativă specială, acesta, hotărând în unanimitate în conformitate cu condițiile prevăzute la art. 330, poate adopta o decizie care să prevadă faptul că acesta va hotărî în conformitate cu procedura legislativă ordinară. Consiliul Uniunii Europene hotărăște după consultarea Parlamentului European [9].

Dispozițiile art. 331 (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE), alin. (1) și alin. (2), prevăd termenele legale și modalitățile de participare la cooperarea consolidată. Orice stat membru care dorește să participe la o formă de cooperare consolidată în curs într-unul dintre domeniile prevăzute la art. 329, alin. (1), notifică intenția sa Consiliului Uniunii Europene și Comisiei Europene. În termen de patru luni de la data primirii notificării, Comisia Europeană confirmă participarea statului membru în cauză. După caz, aceasta constată

îndeplinirea condițiilor de participare și adoptă orice măsuri tranzitorii necesare privind aplicarea actelor deja adoptate în cadrul formei de cooperare consolidată. Cu toate acestea, în cazul în care consideră că nu sunt îndeplinite condițiile de participare, Comisia Europeană indică dispozițiile ce trebuie adoptate pentru îndeplinirea lor și stabilește un termen pentru a reexamina cererea de participare. La expirarea acestui termen, Comisia Europeană reexaminează cererea în conformitate cu procedura prevăzută. În cazul în care Comisia Europeană consideră că în continuare nu sunt îndeplinite condițiile de participare, statul membru în cauză poate sesiza în legătură cu aceasta Consiliul Uniunii Europene care se pronunță asupra cererii. Consiliul Uniunii Europene hotărăște în conformitate cu art. 330. Acesta poate, de asemenea, să adopte, la propunerea Comisiei Europene, măsurile tranzitorii prevăzute. Orice stat membru care dorește să participe la o formă de cooperare consolidată în cadrul politicii externe și de securitate comune notifică intenția sa Consiliului Uniunii Europene, Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene pentru afaceri externe și politica de securitate și Comisiei Europene. Consiliul Uniunii Europene confirmă participarea statului membru în cauză după consultarea Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene pentru afaceri externe și politica de securitate și după ce a constatat, după caz, îndeplinirea eventualelor condiții de participare. Consiliul Uniunii Europene, la propunerea Înaltului Reprezentant, poate să adopte, de asemenea, orice măsuri tranzitorii necesare privind aplicarea actelor deja adoptate în cadrul formei de cooperare consolidată. Cu toate acestea, în cazul în care consideră că nu sunt îndeplinite condițiile de participare, Consiliul Uniunii Europene indică dispozițiile care trebuie adoptate pentru îndeplinirea acestor condiții și stabilește un termen pentru reexaminarea cererii de participare. Consiliul Uniunii Europene hotărăște în unanimitate și în conformitate cu art.330 [10].

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene conține și norme privitoare la cheltuielile care ar putea să apară în legătură cu procedura de cooperare consolidată în art. 332 (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE). Cheltuielile care rezultă din punerea în aplicare a unei forme de cooperare consolidată, altele decât costurile administrative necesare instituțiilor, sunt în sarcina statelor membre participante, cu excepția cazului în care Consiliul Uniunii Europene, hotărând în unanimitate, după consultarea Parlamentului European, decide altfel [11].

În conformitate cu dispozițiile tratatului, competența decizională privind procedura de cooperare consolidată aparține, sub forme diferite și întindere a puterilor stabilite, triunghiului instituțional Consiliul Uniunii Europene – Comisia Europeană – Parlamentul European.

Sfera de aplicare a cooperării consolidate. Procedura de cooperare consolidată include toate domeniile de activitate cu excepția cazurilor de competență exclusivă a Uniunii Europene. În conformitate cu art. 333, alin. (3), dispozițiile tratatului stabilesc astfel că prevederile alin. (1) și alin. (2) nu se aplică deciziilor care au implicații militare sau în domeniul apărării [12].

Spre exemplu, 14 state participante (Austria, Belgia, Bulgaria, Franța, Germania, Italia, Letonia, Luxemburg, Malta, Portugalia, România, Slovenia, Spania și Ungaria) au solicitat cooperarea consolidată în vederea sprijinirii cuplurilor cu privire la divorțurile internaționale (2010) [13].

Un alt domeniu al cooperării consolidate îl constituie autorizarea privind taxa pe tranzacțiile financiare (2012) între 10 state membre ale Uniunii Europene (Austria, Belgia, Franța, Germania, Grecia, Italia, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania) [14].

Instituțiile responsabile de executarea normelor tratatului sunt Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană. Dispozițiile art. 334 (ex-articolele 27 A-27 E, 40-40 B și 43-45 TUE și ex-articolele 11 și 11 A TCE) prescriu obligația prin care Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană asigură coerența acțiunilor întreprinse în cadrul unei forme de cooperare consolidată, precum și coerența acestor acțiuni cu politicile Uniunii Europene, și cooperează în acest scop [15].

Instrumentele de realizare a cooperării consolidate. De fapt instrumentele de înfăptuire a cooperării consolidate reprezintă chintesența procesului de integrare europeană de la începuturi și până astăzi. Cercetătorul Petre Anghel identifică drept instrumente ale cooperării consolidate, ca atare modalități și mijloace, precum:

- flexibilitatea: „statele membre împărtășesc preocupări sporite privind evoluția ascendentă a integrării europene într-o Uniune extinsă, preocupări ce nu pot fi atenuate decât printr-o cooperare întărită în cadrul Uniunii Europene. Dintre acestea se detașează net temerea de instabilitate și de ineficiență într-o Uniune cu un număr aproape dublu de membri, între care există discrepanțe mult mai vizibile sub raportul nivelului de dezvoltare economică și tehnologică” [16];
- actele constitutive: „într-o Uniune extinsă, cu un număr de membri aproape dublu decât cel de astăzi, coeziunea acțiunilor comunitare poate fi asigurată prin stabilirea unei Constituții Europene, care să subsumeze prevederile tratatelor europene. Rezultatul ar fi un document unitar, accesibil cetățenilor și foarte explicit” [17];
- acordul de asociere: măsurile preparatorii și negocierile propriu-zise cu privire la elaborarea acordului de aderare;

- sensibilizarea mediului de afaceri: „în legătură cu modul de funcționare a pieței unice și impactul” [18] integrării asupra mediului social.

Efectele juridice ale procedurii de cooperare consolidată. Natura efectelor produse de procedura cooperării consolidate îmbracă o formă individuală. Dispozițiile art. 20, alin. (4), statuează că actele adoptate în cadrul unei forme de cooperare consolidată sunt obligatorii numai pentru statele membre participante. Acestea nu sunt considerate ca fiind *acquis* care trebuie acceptat de statele candidate la aderarea la Uniunea Europeană [19]. Doar statele membre ale Uniunii Europene care și-au exprimat în mod expres voința de participare la o anumită formă de cooperare consolidată vor fi investite cu drepturi și obligații în temeiul procedurii inițiate și aprobate conform tratatului.

Procesul de integrare europeană nu se încheie la etapa de asociere, de aderare, ori de implementare a *acquis*-lui comun. Integrarea europeană nu se realizează numai de sus în jos. Integrarea europeană se transformă într-un permanent exercițiu de apropiere și promovare a europenității, o existență a unității prin diversitate, a implementării setului de valori juridice comune, inclusiv de jos în sus, în vederea unei cooperări mai strânse, consolidate, în Uniunea Europeană potrivit tratatelor constitutive.

Bibliografie:

1. *Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană*, Jurnalul Oficial C 326, 26/10/2012
2. *Versiune consolidată a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene*, Jurnalul Oficial C 326
3. Ibidem
4. Ibidem
5. *Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană*, Jurnalul Oficial C 326, 26/10/2012
6. Ibidem
7. *Versiune consolidată a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene*, Jurnalul Oficial C 326
8. Ibidem
9. Ibidem
10. Ibidem

11. Ibidem
12. Ibidem
13. *Decizia Consiliului din 12 iulie 2010 de autorizare a unei forme de cooperare consolidată în domeniul legislației aplicabile divorțului și separării de drept (2010/405/UE)*, Jurnalul Oficial L 189, 22/07/2010
14. *Propunere de decizie a Consiliului de autorizare a cooperării consolidate privind taxa pe tranzacțiile financiare*, Bruxelles, 25.10.2012, COM (2012) 631 final/2, 2012/0298 (APP)
15. *Versiune consolidată a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene*, Jurnalul Oficial C 326, 26/10/2012
16. Anghel, Petre, *Instituții europene și tehnici de negociere în procesul integrării*, București: Editura Universității din București, 2003
17. Ibidem
18. Ibidem
19. *Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană*, Jurnalul Oficial C 326, 26/10/2012

Copyright©Vasile CUCERESCU