



## FINALIZAREA UNIUNII ECONOMICE ȘI MONETARE A EUROPEI

Contribuția Comisiei la Agenda liderilor

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

### ROLUL „CLAUZEI DE FLEXIBILITATE”: ARTICOLUL 352

Așa-numita „clauză de flexibilitate” (a se vedea caseta 1), prevăzută la articolul 352 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)<sup>1</sup>, a jucat un rol esențial în istoria uniunii economice și monetare.

#### Uniunea economică și monetară: o scurtă istorie juridică

1957	Semnarea Tratatelor de la Roma de instituire a Comunității Economice Europene, bazată pe o piață unică	1988	Șefii de stat sau de guvern instituie un comitet de studiere a uniunii economice și monetare, sub conducerea președintelui Comisiei Europene, Jacques Delors
1969	Șefii de stat sau de guvern definesc uniunea economică și monetară ca un obiectiv al integrării europene		Raportul Delors privind uniunea economică și monetară propune consolidarea introducerii uniunii economice și monetare în trei etape
1970	Grupul Werner – un grup de lucru prezidat de prim-ministrul Luxemburgului, Pierre Werner – își prezintă raportul final care preconizează realizarea uniunii economice și monetare depline în zece ani, prin parcurgerea unor etape progresive	1989	Șefii de stat sau de guvern decid să lanseze prima etapă a uniunii economice și monetare, cu o liberalizare deplină a fluxurilor de capital până la 1 iulie 1990
1971	Statele membre (șase la acel moment) aprobă introducerea treptată a uniunii economice și monetare, inclusiv marje mai restrânse de fluctuație monetară	1992	Tratatul de la Maastricht prevede introducerea treptată a euro ca monedă unică a statelor membre și punerea în aplicare a unei politici monetare comune prin intermediul Băncii Centrale Europene
1972	Crearea de către cele șase state membre a mecanismului „șarpele în tunel”, menit să gestioneze fluctuația monedelor în raport cu dolarul	1999	Lansarea monedei euro și transferul competenței exclusive în ceea ce privește politica monetară către Banca Centrală Europeană
1979	Crearea Sistemului Monetar European, bazat pe ideea unor cursuri de schimb fixe, dar ajustabile în raport cu unitatea monetară europeană	2002	Intră în circulație moneda euro

Evoluția istoriei juridice a uniunii economice și monetare și utilizarea articolului 352 din TFUE merg mână în mână (a se vedea tabelul 1).

Gestionarea mecanismelor de asistență timpurie pentru balanța de plăți, instituirea Fondului European de Cooperare Monetară, precum și unitatea monetară europeană s-au bazat pe clauza de flexibilitate.<sup>2</sup>

Chiar dacă Mecanismul european de stabilitate își are originea într-un tratat internațional încheiat între membrii zonei euro, crearea sa este legată de articolul 352 din TFUE.

Acest lucru a devenit evident atunci când Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat cu privire la legalitatea Mecanismului european de stabilitate în foarte cunoscuta cauză „Pringle”. Curtea a analizat dacă articolul 352 din

TFUE i-ar putea oferi UE competențele necesare pentru a institui un mecanism permanent care să permită acordarea de sprijin financiar membrilor zonei euro aflați sub presiune – chiar dacă utilizarea clauzei de flexibilitate, mai degrabă decât a unui tratat internațional încheiat între statele membre, nu a fost considerată obligatorie de către Curte.<sup>3</sup>

Cu toate acestea, actualul articol 352 din TFUE a fost deja utilizat în vederea creării mecanismului de asistență pentru balanța de plăți: o facilitate de împrumut instituită pentru a acorda sprijin statelor membre care se confruntă cu dificultăți în ceea ce privește balanța de plăți. Această recurgere la articolul 352 din TFUE în contextul luării primelor măsuri ale uniunii economice și monetare arată că exista deja o înțelegere comună a faptului că articolul 352 din TFUE ar putea fi utilizat pentru a înființa instrumente comparabile.

## CASETA 1: CE ESTE „CLAUZA DE FLEXIBILITATE”?

Clauza de flexibilitate a fost inclusă de fondatorii tratatelor ca o recunoaștere a faptului că ar fi fost imposibil să se aibă în vedere toate situațiile neprevăzute care pot apărea pe parcursul procesului de integrare. Această clauză permite UE să acționeze în domeniile în care tratatele nu i-au acordat în mod explicit competențe, dar care sunt necesare pentru realizarea obiectivelor prevăzute de tratate. Astfel, aceasta reprezintă o modalitate de adaptare la noile provocări.

Fosta clauză de flexibilitate – prevăzută la fostul articolul 235 din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (Tratatul CEE) și la fostul articolul 308 din

Tratatul de instituire a Comunității Europene (Tratatul CE) – a fost menținută în Tratatul de la Lisabona la articolul 352 din TFUE, în pofida extinderii competențelor UE.

Clauza de flexibilitate necesită unanimitate în cadrul Consiliului și, începând cu reforma de la Lisabona, și aprobarea Parlamentului European. Comisia are obligația de a atrage atenția parlamentelor naționale cu privire la utilizarea acestui temei juridic. Procedura de verificare ex ante privind subsidiaritatea se aplică în cazul tuturor propunerilor legislative.

Aplicarea acestei clauze a fost în mod special vizibilă de-a lungul istoriei Sistemului Monetar European.

Un raționament similar ar putea, prin urmare, să fie aplicat în ceea ce privește parcurgerea de către uniunea economică și monetară a următoarei sale etape logice: un Fond Monetar European în cadrul tratatelor, realizat prin transpunerea în dreptul UE a actualului Mecanism european de stabilitate.

Prin urmare, integrarea Mecanismului european de stabilitate în cadrul Uniunii se poate realiza prin intermediul unui regulament întemeiat pe articolul 352 din TFUE. Pentru a se asigura continuarea fără întreruperi a activităților, statele membre ar fi de acord ca Fondului Monetar European să îi fie atribuit capitalul Mecanismului european de stabilitate – prin intermediul unor angajamente individuale sau al unui act multilateral simplificat. Cu toate acestea, pentru a se recurge la articolul 352 din TFUE, trebuie îndeplinite o serie de condiții.

Astfel cum a statuat deja Curtea de Justiție a Uniunii Europene în hotărârea pe care a pronunțat-o în cauza „Pringle”<sup>4</sup>, în tratate nu există un temei juridic specific pentru instituirea unui mecanism cum ar fi Mecanismul european de stabilitate. În plus, Curtea a statuat că Mecanismul european de stabilitate a aparținut politicii economice.<sup>5</sup> Deoarece aceasta este, în conformitate cu articolul 3 alineatul (4) din TUE, un obiectiv al Uniunii Europene, crearea unui Fond Monetar European bazat pe Mecanismul european de stabilitate se înscrie în cadrul politicilor definite în tratate. Necesitatea de a avea un organism precum Mecanismul european de stabilitate se bazează pe date concrete și a fost confirmată de articolul 136 alineatul (3) din TFUE, precum și de al doilea considerent din Tratatul privind Mecanismul european de stabilitate. Ambele se referă la actualul Mecanism european de stabilitate ca la un mecanism de stabilitate care „urmează să fie activat în cazul în care este **indispensabil**, pentru a garanta stabilitatea zonei euro în ansamblu”.

## CASETA 2: CE PREVEDE ARTICOLUL 352 DIN TFUE

1. 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**, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, adoptă măsurile corespunzătoare. Atunci când adoptă dispozițiile respective în conformitate cu o procedură legislativă specială, Consiliul hotărăște, de asemenea, în unanimitate, la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European.
2. Comisia, în cadrul procedurii de control al principiului subsidiarității menționate la articolul 5 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, atrage atenția parlamentelor naționale asupra propunerilor întemeiate pe prezentul articol.
3. Măsurile întemeiate pe prezentul articol 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.

Un regulament întemeiat pe articolul 352 din TFUE nu constituie o eludare a procedurii de revizuire a acestor tratate. Astfel cum se prevede la articolul 136 alineatul (3) din TFUE, integrarea Mecanismului european de stabilitate în dreptul UE nu extinde domeniul de aplicare al competențelor Uniunii, ci mai degrabă completează o lacună în ceea ce privește competențele sale specifice, fără a-i extinde obiectivele, funcțiile și activitățile.

În ceea ce privește procedura, articolul 352 din TFUE prevede obligația prezentării unei propuneri de către Comisie care va face obiectul unei proceduri legislative speciale: un vot în unanimitate în cadrul Consiliului (cu participarea tuturor statelor membre, în principiu inclusiv cele a căror monedă nu este euro) și aprobarea Parlamentului European. Articolul 352 al doilea paragraf din TFUE ar impune Comisiei și obligația de a atrage atenția parlamentelor naționale asupra unei astfel de propuneri și s-ar aplica procedura de verificare ex ante privind subsidiaritatea (Protocolul nr. 2 la tratate).

### CASETA 3: ARTICOLUL 352 DIN TFUE ȘI MODIFICAREA TRATATULUI

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a precizat faptul că articolul 352 din TFUE, „care face parte integrantă dintr-o ordine instituțională bazată pe principiul competențelor atribuite, nu ar putea constitui un temei pentru extinderea domeniului competențelor [Uniunii] dincolo de cadrul general care rezultă din ansamblul dispozițiilor tratatului și în special din cele care definesc misiunile și acțiunile [Uniunii]. [Articolul 352 din TFUE] nu poate, în niciun caz, să servească drept temei pentru adoptarea unor dispoziții care ar avea, în esență, drept consecință modificarea tratatului fără parcurgerea procedurii pe care acesta o prevede în acest sens”.<sup>6</sup> Această jurisprudență este reamintită în Declarația nr. 42 prevăzută în tratate.

Spre deosebire de o modificare a Tratatului privind Mecanismul european de stabilitate sau de o revizuire a tratatului, utilizarea articolului 352 din TFUE nu necesită ratificarea de către toate parlamentele naționale. În pofida acestui fapt, în temeiul legilor constituționale ale unor state membre<sup>7</sup>, un vot pozitiv din partea reprezentantului acestora în Consiliu necesită aprobarea prealabilă de către parlamentul național. În această privință, pentru respectivele state membre, măsurile naționale necesare pentru modificarea Tratatului privind Mecanismul european de stabilitate ar putea fi la fel de exigente ca cele prevăzute în cazul utilizării articolului 352 din TFUE în general. Pentru alte state membre, ratificarea națională nu este obligatorie.

### CASETA 4: ROLUL PARLAMENTELOR NAȚIONALE PREVĂZUT LA ARTICOLUL 352 DIN TFUE

Curtea Constituțională din Germania a statuat în hotărârea pe care a pronunțat-o în cauza „Lisabona” că acordul formal al Bundestagului și al Bundesratului era necesar pentru ca reprezentantul Germaniei în Consiliu să își exprime aprobarea cu privire la un act care urma să fie adoptat în temeiul articolului 352 din TFUE.<sup>8</sup> Acesta ar fi și cazul Regatului Unit, în temeiul Legii privind Uniunea Europeană din 2011.

În ceea ce privește articolul 352 din TFUE, Legea privind cooperarea din Polonia prevede, de asemenea, garanții specifice, astfel cum au fost stabilite de Curtea Constituțională din această țară în hotărârea pe care a pronunțat-o în cauza „Lisabona”.<sup>9</sup>

Pe de altă parte, Curtea Constituțională din Cehia și cea din Franța au interpretat clauza de flexibilitate astfel cum a fost reglementată de instrumentul de ratificare inițial.<sup>10</sup> În alte state membre, cum ar fi Danemarca, Suedia, Finlanda, Austria sau Spania, există dispoziții cu caracter general și care nu vizează în mod specific articolul 352 din TFUE, în temeiul cărora parlamentele naționale pot solicita miniștrilor să discute pozițiile lor înainte de reuniunile Consiliului.<sup>11</sup>

- 
1. Fostele dispoziții echivalente articolului 352 din TFUE se găsesc la articolul 235 din Tratatul privind Comunitatea Economică Europeană (Tratatul CEE) și la articolul 308 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (Tratatul CE).
  2. Articolul efectiv utilizat în acest caz a fost predecesorul articolului 352 din TFUE, și anume articolul 235 din Tratatul privind Comunitatea Economică Europeană.
  3. Cauza C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756, punctul 67.
  4. Ibid., punctul 64.
  5. Ibid., punctul 60.
  6. Avizul 2/94, din 28 martie 1996, EU:C:1996:140, punctul 30.
  7. Aceasta este situația în Germania. A se vedea hotărârea Curții Constituționale din Germania din 30 iunie 2009 cu privire la Tratatul de la Lisabona, DE:BVerfG:2009:es2009 0630.2bve000208, punctul 417: „În măsura în care se utilizează clauza de flexibilitate în temeiul articolului 352 din TFUE, pentru această utilizare este necesară întotdeauna o lege în sensul articolului 23 alineatul (1) a doua teză din Legea fundamentală”. Această dispoziție a fost codificată la articolul 8 din *Integrationsverantwortungsgesetz* din 22 septembrie 2009. Pentru astfel de cazuri, Constituția din Germania prevede obligația de a hotărî cu o majoritate de două treimi în Bundestag și în Bundesrat.
  8. A se vedea hotărârea Curții Constituționale din Germania din 30 iunie 2009 cu privire la Tratatul de la Lisabona, DDE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, punctul 417: „În măsura în care se utilizează clauza de flexibilitate în temeiul articolului 352 din TFUE, pentru această utilizare este necesară întotdeauna o lege în sensul articolului 23 alineatul (1) a doua teză din Legea fundamentală”. Această dispoziție a fost codificată la articolul 8 din *Integrationsverantwortungsgesetz* din 22 septembrie 2009.
  9. În conformitate cu articolele 7 și 11 din Legea privind cooperarea din Polonia, Consiliul de Miniștri trebuie să înainteze proiectele de acte Seimului și Senatului înainte de adoptarea poziției și trebuie să aibă loc o consultare cu autoritatea competentă în Seim și în Senat. A se vedea hotărârea din 24 noiembrie 2010 – Ref. No. K 32/09, versiunea în limba engleză fiind disponibilă în volumul „Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014)”, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Varșovia, 2014, la p. 237 (volumul poate fi consultat la adresa: [http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM\\_LI\\_EN\\_calosc.pdf](http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf)).
  10. P. Kiiver, „German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures”, (2009) 10, German Law Journal, p. 1287-1296, la p. 1296.
  11. Ibid., p. 1295; articolul 8 din Legea nr. 8 din Spania din 19 mai 1994 de reglementare a Comitetului mixt pentru Uniunea Europeană, astfel cum a fost adăugat prin articolul 2 din Legea 38 din 20 decembrie 2010.

TABELUL 1: ARTICOLUL 352 DIN TFUE ȘI ETAPELE ISTORIEI UEM

	Etapă	Temeiuri juridice
1971	Consiliul a adoptat Decizia 71/142/CEE prin care a activat posibilitatea asistenței reciproce sub forma unor împrumuturi bilaterale pentru situații de criză privind balanța de plăți.	Fostul articol 108 din Tratatul CEE (actualul articol 142 din TFUE)
1973	Regulamentul (CEE) nr. 907/73 al Consiliului a instituit <b>Fondul European de Cooperare Monetară</b> pentru a sprijini funcționarea mecanismului „șarpe”. Statele membre ar urma să depună fonduri pentru a asigura o rezervă de resurse în vederea stabilizării ratelor de schimb și a finanțării sprijinului destinat balanței de plăți. Valoarea unității de cont a fost stabilită pe baza valorii unei anumite greutateți de aur fin. Fondul European de Cooperare Monetară își încetează activitatea, odată cu introducerea monedei euro în 1999.	Fostul articolul 235 din Tratatul CEE (actualul articol 352 din TFUE)
1975	Criza petrolului din 1973 și dificultățile privind balanța de plăți cu care s-au confruntat mai multe state membre au făcut ca volumul creditelor să fie insuficient și procedura de asistență bilaterală s-a dovedit a fi prea îndelungată pentru a constitui o soluție eficientă în cazul situațiilor de criză. În consecință, Consiliul a adoptat <b>Regulamentul (CEE) nr. 397/75 privind împrumuturile comunitare</b> , pe baza clauzei de flexibilitate. Prin urmare, Comunitatea a fost autorizată să strângă fonduri în valoare de până la 3 miliarde de dolari din partea țărilor terțe, a băncilor sau direct de pe piețele de capital prin emiterea de împrumuturi cu o durată de cel puțin cinci ani și să le pună la dispoziția statelor membre. În acest caz, rolul Comunității a fost limitat la organizarea resurselor și la purtarea negocierilor, garanția fiind însă înscrisă în continuare în bugetul statelor membre, și nu în bugetul comunitar.	Fostul articol 235 din Tratatul CEE (actualul articol 352 din TFUE)
1978	<b>Regulamentul (CEE) nr. 3181/78 al Consiliului privind Sistemul Monetar European.</b> Prin acest regulament, Fondul European de Cooperare Monetară a fost împuternicit să primească rezerve monetare din partea autorităților monetare ale statelor membre și să emită ECU în schimbul acestor active. Coșul valutar cunoscut sub numele de ECU a fost prevăzut anterior în Regulamentul (CEE) nr. 3180/78 al Consiliului de modificare a valorii unității de cont utilizate de Fondul European de Cooperare Monetară pe baza dispozițiilor Regulamentului (CEE) nr. 907/73 al Consiliului. Inițial, <b>Rezoluția Consiliului European din 5 decembrie 1978 privind instituirea Sistemului Monetar European</b> și chestiuni conexe făcea deja trimitere la ECU ca la elementul central al Sistemului Monetar European.	Fostul articolul 235 din Tratatul CEE (actualul articol 352 din TFUE)
1981	<b>Regulamentul (CEE) nr. 682/81 al Consiliului</b> de ajustare a mecanismului de împrumut comunitar menit să sprijine balanța de plăți a statelor membre a reformat facilitățile create în 1975. Prin acest regulament, Comisia a fost acum autorizată să încheie împrumuturi în numele CEE, Comunitatea însăși putând fi trasă la răspundere în fața creditorilor.	Fostul articolul 235 din Tratatul CEE (actualul articol 352 din TFUE)
1988	Consiliul a optat pentru fuzionarea mecanismului de asistență reciprocă existent în 1971 cu sistemul de împrumuturi comunitare instituit în 1975 prin adoptarea <b>Regulamentului (CEE) nr. 1969/88 de instituire a unui mecanism unic de acordare a asistenței financiare pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre.</b> Mecanismul având un buget de până la 16 miliarde ECU, Consiliul a fost în măsură să acorde statelor membre împrumuturi pentru balanța de plăți.	Fostul articolul 235 din Tratatul CEE (actualul articol 352 din TFUE)  Fostul articolul 108 din Tratatul CEE (actualul articol 143 din TFUE)

	Etapă	Temeiuri juridice
2002	Mecanismul instituit în 1988 a fost reformat prin Regulamentul (CE) nr. 332/2002 al Consiliului de înființare a unui mecanism de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre. Cu acest regulament, care este încă în vigoare și aplicabil în țările a căror monedă nu este euro, Consiliul a finalizat instituirea unei scheme de împrumut a Comunității –în prezent a UE. Inițial, acest mecanism a avut fonduri în valoare de 12 miliarde EUR, care apoi au fost majorate la 25 de miliarde EUR în 2008 și la 50 de miliarde EUR în 2009.	Fostul articolul 308 din Tratatul CE (actualul articol 352 din TFUE)
2012	Comisia a prezentat o propunere de a acorda sprijin financiar statelor membre din afara zonei euro în conformitate cu noile instrumente de asistență create în contextul crizei financiare, cum ar fi Fondul european de stabilitate financiară (FESF), Mecanismul european de stabilizare financiară (MESF) și Mecanismul european de stabilitate (MES). Acest lucru ar permite o consolidare a guvernării economice și întărirea coordonării economice și bugetare, precum și creșterea eficienței procesului decizional prin simplificarea procedurii de activare a sprijinului. Cu toate acestea, propunerea menționată nu a fost încă adoptată de către legiuitor.	Articolul 352 din TFUE
2012	În cauza „Pringle”, Curtea a analizat dacă articolul 352 din TFUE ar putea să îi confere Uniunii Europene suficiente competențe pentru a adopta un sistem comparabil cu MES.	