

# CADRUL JURIDIC AL UNIUNII EUROPENE PRIVIND GESTIONAREA PROBLEMELOR DE SĂNĂTATE

## EUROPEAN UNION'S LEGAL FRAMEWORK ON THE MANAGEMENT OF HEALTH PROBLEMS

Svetlana CEBOTARI, *doctor habilitat în științe politice,*  
*Universitatea de Stat din Moldova,*  
svetlana.cebotari@mail.ru

### Rezumat

Deși acțiunile Uniunii Europene privind gestionarea pandemiei COVID-19 au fost dur criticate din cauza lipsei unor mecanisme dedicate protecției sănătății cetățenilor europeni, o analiză a cadrului juridic european în materie de sănătate ne va oferi posibilitatea unei cunoașteri și înțelegeri a situației create în spațiul european în timpul pandemiei COVID-19. În pofida deficiențelor în ceea ce privește intervenția directă în domeniul sănătății publice, UE nu dispune de instrumente de urgență. Totuși, UE s-a dotat cu o serie de instrumente care îi permit să intervină în gestionarea dezastrelor ce decurg din izbucnirea unor epidemii sau chiar a unor pandemii. În acest context, merită atenție prevederile Tratatului de la Lisabona, care a introdus o competență complementară UE în adoptarea acțiunilor menite să sprijine, să coordoneze și să integreze acțiunile statelor membre în domeniul protecției civile. Prezentul articol are drept scop reliefaarea principalelor prevederi ale documentelor europene în materie de sănătate.

**Cuvinte-cheie:** *pandemie, COVID-19, UE, Tratatul Funcțional al Uniunii Europene, regulament, decizie.*

### Summary

Although the European Union's actions to manage the COVID-19 pandemic have been harshly criticized for the lack of mechanisms dedicated to protecting the health of European citizens, an analysis of the European legal framework on health will give us the opportunity to know and understand the situation in Europe during the COVID-19 pandemic. Despite shortcomings in direct public health intervention, the EU does not have emergency instruments. However, the EU has equipped itself with a series of tools that allow it to intervene in the management of disasters arising from the outbreak of epidemics or even pandemics. In this context, the provisions of the Treaty of Lisbon, which introduced a complementary competence to the EU in the adoption of actions aimed at supporting, coordinating and integrating the actions of the Member States in the field of civil protection, deserve attention. This article aims to highlight the main provisions of European health documents.

**Keywords:** *pandemic, COVID-19, EU, Treaty on the Functioning of the EU, regulation, decision.*

**U**niunea Europeană a reacționat anevoios la primele semnale ale răspândirii virusului COVID-19. Au lipsit mecanisme dedicate protecției sanitare a europenilor și contracarării rapide, coordonate și unificate, a pericolelor epidemiologice de această anvergură. Solidaritatea europeană dintre UE și statele membre, dar, în primul rând, între statele membre, a fost pusă la încercare de ascensiunea interesului național. Unele guverne europene au fost debordate de viteza transmiterii virusului, iar altele au recurs la acțiuni necoordonate, precum restricționarea comercializării cu echipament medical sau a circulației interstatale. De asemenea, inexistența unor instru-

mente disponibile a generat un val de creativitate din partea instituțiilor europene. Măsurile excepționale au fost lansate doar în sectoarele unde UE are atribuții exprese, neîngrădite de competențele autorităților naționale (ajutorul de stat, piața comună internă, achizițiile publice, circulația internă a bunurilor etc.). Cele 27 de țări membre (plus Marea Britanie, care este în proces de tranziție până la 31 decembrie 2020) și șase țări non-UE, participante la Mecanismul European de Protecție Civilă, activat de Italia, nu au reacționat [1].

Deși UE a fost criticată aspru pentru neasigurarea solidarității europene, în realitate, tratatele europene nu-i oferă Uniunii o activitate diferită. Astfel, pentru o mai bună comprehensiune a reacției UE la emergența crizei COVID -19, apare necesitatea examinării principalelor documente instituționale.

În pofida deficiențelor în ceea ce privește intervenția directă în domeniul sănătății publice, Uniunea Europeană nu are instrumente de urgență. Deși în forța sa copleșitoare pandemia COVID-19 nu este cu siguranță prima criză care a fost abordată la nivelul UE, de la căderea Turnurilor Gemene în 2001 până la epidemia SARS din 2003, trecând prin criza datoriilor suverane în 2008 și cu atacurile teroriste ale ISIS în Europa în 2016. Fiecare dintre aceste faze dramatice a pus eforturi asupra Uniunii, ceea ce a determinat-o să ia instrumente adecvate pentru rezolvarea viitoarelor crize. O importanță deosebită în acest sens au fost intervențiile legislative adoptate după atacurile teroriste de la Al Qaeda de la Madrid din 2004, adoptate prin Tratatul de la Lisabona, semnat în decembrie 2007, și care au intrat în vigoare în ianuarie 2009.

### **Baza juridică a UE în materie de sănătate**

De-a lungul timpului, Uniunea Europeană s-a dotat cu o serie de instrumente care îi permit să intervină în gestionarea dezastrelor ce decurg din izbucnirea unor epidemii sau chiar a unor pandemii. În special, Tratatul de la Lisabona a introdus o competență complementară a Uniunii Europene în adoptarea acțiunilor menite să sprijine, să coordoneze și să integreze acțiunile statelor membre, printre altele în domeniul protecției civile. În acest sens, art.6, litera f) reprezintă norma primară prevăzută pe bază legală pentru dezvoltarea ulterioară a unui corp real de legislație care poate fi atribuit categoriei așa-numitelor Legi UE privind reacțiile în caz de catastrofe [2] vizează abordarea dezastrelor sau a catastrofelor, adică „orice situație care are sau poate avea consecințe grave asupra oamenilor, mediului sau proprietății, inclusiv a patrimoniului cultural” [3]. Legea privind reacțiile în caz de catastrofe constă în principal din trei instrumente [4].

În primul rând, la nivel preventiv, „mecanismul european de protecție civilă” introdus prin Decizia 1313/2013 / UE [5], adoptat în baza articolului 196 al Tratatului Funcțional al Uniunii Europene (TFUE), stabilește, printre altele, o competență comună a Uniunii Europene pentru: (i) să sprijine și să completeze acțiunile statelor membre nu numai la nivel național, ci și la nivel regional și local, în ceea ce privește prevenirea riscurilor, pregătirea actorilor de protecție civilă din statele membre și

intervenția în caz de dezastre naturale; (ii) să promoveze o cooperare operațională rapidă și eficientă în cadrul Uniunii între serviciile naționale de protecție civilă; (iii) și să favorizeze consecvența acțiunilor întreprinse la nivel internațional în domeniul protecției civile [6]. Această dispoziție este în măsură să reprezinte temeiul legal pentru o intervenție legislativă în conformitate cu procedura legislativă obișnuită de către Parlamentul European și Consiliu, depășind astfel legislația anterioară în temeiul căreia orice intervenție în materie de către Uniunea Europeană trebuia adoptată în unanimitate de către Consiliu, cu simpla consultare a Parlamentului. În plus, această regulă introduce un mijloc de a solicita ajutor statelor membre, cu intervenția altor state în mod voluntar. Pe baza acestui mecanism, Comisia Europeană a decis, la 19 martie, crearea unei escorte strategice („rescEU”), adică o rezervă europeană comună, a echipamentelor medicale de urgență precum ventilatoare, măști de protecție și consumabile de laborator pentru țările din UE care au nevoie [7].

Această escortă este finanțată 90% de către Comisia Europeană și administrată de Centrul de Coordonare și Răspuns la situații de urgență, sau așa-numitul Centrul de Coordonare a Intervenției de Urgență în competența căruia intră gestionarea și distribuția echipamentelor în zonele în care este cel mai necesar [7]. Mecanismul european de protecție civilă și-a găsit o aplicare în asistența și reîntoarcerea pe cale consulară a cetățenilor UE din întreaga lume. În al doilea rând, vizează o intervenție activă în combaterea crizei în curs. Articolul 222 alineatul (1) din TFUE prevede clauza de solidaritate conform căreia Uniunea Europeană este obligată legal să sprijine orice stat membru care este victima unui atac terorist sau a unui dezastru natural, dacă statul membru solicită acest lucru. Regula prevede, de fapt, că, în caz de dezastru natural „Uniunea mobilizează toate instrumentele de care dispune, inclusiv mijloacele militare puse la dispoziția sa de către statele membre, pentru a oferi asistență unui stat membru pe teritoriul său, la cererea autorităților politice”. Prin urmare, în baza acestei reguli, statele membre sunt obligate să intervină și să acorde ajutor statului membru care îl necesită prin adoptarea celor mai adecvate măsuri [8]. Până în prezent, regula nu a fost invocată niciodată de statele membre, nici măcar în urma atacurilor teroriste din 2016, lucru care ar fi justificat-o. Cu toate acestea, în ciuda lipsei unei obligații legale în acest sens, au existat numeroase gesturi de solidaritate în cadrul Uniunii Europene: Franța a donat Italiei un milion de măști, iar Germania a trimis 7 tone de materiale medicale (inclusiv bani și măști anestezice) [9].

În cele din urmă, prin Decizia 1082/2013 / UE [14] introduce prevederi cu referire la amenințările grave la adresa sănătății, supravegherea epidemiologică, monitorizare, avertizare timpurie și lupta împotriva amenințărilor transfrontaliere grave la adresa sănătății, inclusiv la adresa planificării pregătirii și răspunsului la aceste activități, în vederea coordonării și integrării politicilor naționale. Baza legală este prevăzută de articolul 168, paragraful 5 din TFUE. Astfel, conform prevederilor stipulate în cadrul celei de-a treia părți a TFUE intitulate „Sănătate, politici și acțiuni interne ale Uniunii”, sunt stabilite o serie de instrumente, inclusiv instrumente legislative și de intervenție, în special în cazul unei situații de pericol grav pentru sănă-

tatea publică, așa-numita „Marele flagel”. Regulamentul acordă Comisiei Europene un spațiu larg de manevră, care este întotdeauna în strânsă legătură cu activitatea statelor membre și poate lua „orice inițiativă utilă pentru promovarea unei astfel de coordonări, în special inițiative care vizează organizarea schimbului de bune practici și pregătirea elementelor necesare monitorizării și evaluării periodice”. Parlamentul European, la rândul său, este informat și în comun cu Consiliul „acționează în conformitate cu procedura legislativă ordinară după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor” poate adopta „măsuri de stimulare... pentru combaterea flagelurilor răspândite în afara granițelor. De asemenea, poate adopta măsuri privind supravegherea, alarmele și lupta împotriva amenințărilor transfrontaliere grave la adresa sănătății”. În cele din urmă, trebuie reamintit că Consiliul poate adopta și recomandări la propunerea Comisiei.

În plus, față de instrumentele menționate până acum, este util să reținem că dispozițiile referitoare la piața internă a Uniunii Europene, bazate pe cele patru libertăți fundamentale consacrate în tratate, se dovedesc extrem de utile în contextul crizei actuale de sănătate legate de pandemia COVID- 19 pentru a sprijini statele membre, asigurând eficiență, sinergie și mai ales solidaritatea în cadrul Uniunii.

Din punctul de vedere al liberei circulații a mărfurilor, istoric principalul instrument de realizare a pieței interne, este necesar de menționat că, în urma urgenței de sănătate legate de pandemia COVID-19, diverse inițiative protecționiste au fost prezente în unele state membre ale UE. Restricțiile la export (măști, aparate respiratorii și alte echipamente individuale de protecție) par clar contrare interdicției restricțiilor cantitative la export și a măsurilor cu efect echivalent prevăzute de articolul 35 din TFUE. Pe baza articolului 36 a TFUE, statele membre pot adopta interdicții sau restricții din motive care vizează protecția sănătății și a vieții oamenilor. Cu toate acestea, orice astfel de măsuri - derogări autentice de la interdicția prevăzută la articolul 35 din TFUE - sunt interpretate în jurisprudența Curții și, prin urmare, trebuie să respecte principiile necesității, adecvării și proporționalității pentru a fi considerate legitime. Din acest punct de vedere, toate instanțele interzic exporturile fără un scop clar identificat. Un motiv rezonabil și o durată limitată vor fi considerate cu ușurință drept disproporționate și, prin urmare, interzise acolo unde nu sunt eliminate. Prin urmare, Comisia Europeană a luat măsuri pentru a solicita o corecție urgentă a celor peste 1300 de interdicții și restricții adoptate de către statele membre, care sunt, în orice caz, evaluate de serviciile competente ale Comisiei [10]. În acest sens, există obligația statelor membre de a comunica măsurile naționale pe care intenționează să le adopte pentru a garanta un schimb efectiv de informații și coordonare în cadrul Uniunii. Pentru a oferi orientări utile autorităților naționale, Comisia a publicat, de asemenea, și ghiduri privind măsurile de gestionare a frontierelor pentru a proteja sănătatea și a asigura disponibilitatea bunurilor și serviciilor esențiale [11].

Merită să fie menționat și adoptarea de către Comisia Europeană a unui regulament de punere în aplicare – Regulamentul (UE) 2015/479 privind regimul comun aplicabil exporturilor [12]. Acest act de punere în aplicare își propune, în esență, să

limiteze exportul echipamentelor de protecție personală din afara Uniunii în cazuri excepționale (autorizate de către statele membre individuale), identificând o serie de produse specifice din *Anexa 1*. Interdicția este inițial valabilă pentru o perioadă de șase săptămâni, cu posibilitate de prelungire sau modificare. În dreptul comerțului internațional, astfel de restricții la export sunt interzise în temeiul art.XI alineatul (1) al Acordului General privind Tarifele și Comerțul din 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade) ( GATT ). În cazul crizei COVID -19, intră în joc excepția menționată la alineatul (2) litera (a). Din această dispoziție reiese posibilitatea introducerii unor restricții pentru prevenirea lipsei de alimente sau a altor produse esențiale pentru membrul Organizației Mondiale a Comerțului (în acest caz, Uniunea Europeană, membru începând cu 1 ianuarie 1995).

În acest context, pe lângă măsura de urgență, merită atenție lansarea de către Comisia Europeană a unei proceduri de achiziții efectuate în comun, într-o manieră accelerată și partajată la nivelul a 26 de state membre, pentru a permite achiziționarea rechizitelor medicale necesare din partea Uniunii Europene. Astfel, are loc implementarea așa-numitului Acordul de achiziții comune care a permis lansarea, până în prezent, a patru licitații, toate cu rezultate pozitive în ceea ce privește compatibilitatea ofertelor și rapiditatea pregătirii livrărilor [13].

În ceea ce privește libera circulație a persoanelor, prin comunicarea din 16 martie 2020, Comisia Europeană a recomandat Consiliului European, în special statelor membre care fac parte din spațiul Schengen, să restricționeze temporar călătoriile neesențiale din țările terțe ale Uniunii Europene [14]. De asemenea, Comisia a sugerat statelor în cauză să descurajeze călătoriile cetățenilor și ale rezidenților pe termen lung în afara teritoriilor statelor membre ale UE. În același timp, Comisia Europeană a propus măsuri de gestionare a frontierelor. Ambele acte au fost aprobate de către Consiliul European la data de 8 martie 2020. Această restricție are o durată temporară de 30 de zile și nu se aplică cetățenilor din toate statele membre ale Uniunii și ale statelor asociate spațiului Schengen (adică Islanda, Liechtenstein, Norvegia și Elveția) care se află în afara teritoriului Uniunii și intenționează să se întoarcă în țările lor de origine. De această excepție beneficiază și resortisanții țărilor terțe care au statut de rezident pe termen lung în conformitate cu Directiva 2003/109 / CE, precum și o serie de categorii specificate (de exemplu, personalul medical și medicii, corpul diplomatic, lucrătorii transfrontalieri etc.). O astfel de măsură coordonată în ceea ce privește frontierele externe ar trebui să descurajeze menținerea oricăror controale la frontierele interne, care riscă să aibă un impact asupra funcționării pieței interne, caracterizată printr-un nivel ridicat de integrare și tranzitul zilnic de milioane de oameni.

Recomandarea Comisiei a subliniat de fapt necesitatea aplicării restrictive a acestor controale la frontierele interne ale spațiului Schengen, introduse de numeroase state membre în conformitate cu articolul 28 din Codul frontierelor Schengen [15]. De fapt, acest articol prevede o procedură specifică pentru restabilirea controalelor la frontieră în cazurile care necesită acțiuni imediate, referindu-se la amenințări grave la ordinea publică sau la securitatea internă a unui stat membru. Adoptarea acestor

măsurile trebuie motivate în mod adecvat și comunicate contextual Comisiei și celorlalte state membre. Statul membru în cauză, în cazuri specifice și justificate, poate prelungi perioada inițială pentru zece zile prin prelungiri pentru perioade reînnoibile de cel mult douăzeci de zile până la maximum două luni.

În plus, este util să se menționeze că, în contextul mecanismului european de protecție civilă menționat mai sus, Centrul de Coordonare și Răspuns la situații de urgență coordonează toate acțiunile cu statele membre ale Uniunii Europene.

Până în prezent și de la începutul pandemiei COVID-19, Mecanismul european de protecție civilă a facilitat reîntoarcerea a peste 20.000 de cetățeni ai UE în Europa din Wuhan, Japonia, Oakland, Maroc, Tunisia, Georgia, Filipine și Capul Verde [16]. În acest scop, UE și-a asumat co-finanțarea până la 75% din costurile de transport.

Intervenția Comisiei într-un sector puternic afectat de actuala criză de sănătate, și anume aviația civilă, merită, de asemenea, atenție. De fapt, toți operatorii din sector au gestionat un număr mare de cereri de rambursare, pe de o parte, iar pe de altă parte, au fost obligați să anuleze multe zboruri programate, având în vedere scăderea drastică a cererii. În consecință, pentru a nu provoca daune economice, Comisia a propus o suspendare a așa-numitei reguli „folosiți-o sau pierdeți-o”, prevăzută în articolele 8 alineatul (2) și 10 din Regulamentul (CEE) nr. 95/93 [17], prin care se solicită unui transportator aerian să utilizeze cel puțin 80% din sloturile care i-au fost atribuite într-o anumită perioadă a anului pentru a putea menține dreptul de a utiliza aceste sloturi în perioada corespunzătoare a anul următor. Modificarea propusă de Comisia Europeană a fost tratată de urgență de co-legislatori prin procedura scrisă și prin Regulamentul 2020/459 [18] intrat în vigoare la 1 aprilie 2020. În special, noul articol 10bis implică suspendarea (cel puțin) până la data de 24 octombrie 2020 a regulii „folosiți-o sau pierdeți-o” cu referire specifică la situația creată pentru impactul global al pandemiei COVID-19. Suspendarea a fost retroactivă din data de 23 ianuarie până la data de 29 februarie 2020 în ceea ce privește zborurile operate între Uniunea Europeană și China sau Hong Kong. În plus, noul articol 12bis introduce o nouă prerogativă Comisiei Europene pentru a putea prelungi eventual suspendarea regulii prin act delegat după data de 24 octombrie 2020. Comisia Europeană este obligată să prezinte un raport co-legislatorilor la 15 septembrie 2020 privind aplicarea suspendării în urma monitorizării continue a situației, în coordonare cu Eurocontrolul (organizația europeană pentru siguranța navigației aeriene).

Această schimbare este binevenită și reprezintă un exemplu de proces legislativ rapid, coordonat și eficient între cele trei instituții ale Uniunii în perioadele de urgență. Din punct de vedere tehnic și instituțional, posibilitatea Comisiei Europene de a adopta acte delegate pentru extinderea suspendării va asigura de fapt o intervenție în timp util a Comisiei Europene în caz de necesitate și, în același timp, un control al Parlamentului și Consiliului asupra unei astfel de extensii posibile.

Din perspectivă microeconomică, politica de concurență pe piața internă a UE vine, probabil, în sprijinul întreprinderilor, printr-o mai mare flexibilitate în controlul ajutoarelor de stat, articolul 107 din TFUE și acordurile de concurență restrictive,

articolul 101 TFUE. Dintr-un prim punct de vedere, după cum se știe, ajutorul de stat reprezintă un instrument important de intervenție a Direcției generale pentru concurență a Comisiei Europene și are ca scop împiedicarea statelor să intervină în operațiune prin ajutor economic.

Ori de câte ori o resursă atribuită apariției unui avantaj (financiar sau economic) în favoarea unei societăți care nu ar putea să o primească în condiții normale de piață, cu prejudicii în consecință a concurenței și a comerțului între statele membre, Comisia Europeană poate interveni. Un astfel de ajutor este interzis, cu excepția mai multor clauze de salvagardare. Astfel, există două instrumente de flexibilitate furnizate statelor membre. Este importantă prevederea paragrafului 2 litera b) al articolului 107 din TFUE, conform căruia compatibilitatea *juris et de jure* cu piața internă a ajutorului destinat remedierii daunelor cauzate de dezastrele naturale sau alte evenimente excepționale. În acest sens, regula permite statelor membre să compenseze companiile pentru daunele cauzate de evenimente extraordinare, luând măsuri și în sectoarele transportului aerian și turismului. În plus, paragraful 3 litera e) din articolul 107 al TFUE introduce clauză de flexibilitate care prevede că „alte categorii de ajutoare, determinate prin decizia Consiliului, la propunerea Comisiei Europene”, pot fi considerate compatibile cu piața internă. În aplicarea acestei dispoziții, Comisia Europeană a adoptat câteva dispoziții urgente și provizorii pentru a permite statelor membre să utilizeze pe deplin această flexibilitate pentru a sprijini economia. Această clauză de flexibilitate în vederea adoptării unui cadru temporar a fost invocată până astăzi doar în timpul crizei financiare din 2008 [19].

În mod specific, conform cadrului temporar adoptat la 20 martie 2020 [20], statele membre pot acorda cinci tipuri de ajutor: (i) subvenții directe, scutiri fiscale selective și plăți în avans - cu un plafon de 800.000 EUR pentru fiecare companie care se confruntă cu necesități urgente de lichiditate; (ii) garanții de stat pentru împrumuturile bancare contractate de către companii pentru a permite băncilor să continue acordarea împrumuturilor clienților comerciali care au nevoie de acestea; (iii) împrumuturi publice subvenționate către companii cu dobândă favorabilă, pentru a acoperi nevoia imediată de capital de lucru și pentru investiții; (iv) garanții pentru bănci care canalizează ajutoarele de stat către economia reală, prin exploatarea capacităților de creditare existente ale băncilor și folosirea lor ca canal de sprijin pentru întreprinderile mici și mijlocii („IMM-uri”); și (v) asigurarea de credit la export pe termen scurt.

Acest cadru temporar are ca scop urmărirea unui dublu obiectiv. Pe de o parte, permite statelor membre să acționeze rapid și eficient în scopul sprijinirii cetățenilor și întreprinderilor, în special cele care se confruntă cu dificultăți economice din cauza epidemiei COVID-19. Pe de altă parte, identificarea unui studiu de caz concret privind ajutorul care se încadrează în cadrul temporar pentru a analiza orice măsură de sprijin adoptată de către statele membre în vederea unui cadru general care să țină cont de o perspectivă de viitor. În acest sens, principala preocupare, așa cum a reieșit din declarațiile făcute de către Margrethe Vestager, vicepreședintele executiv,

responsabil pentru politica în domeniul concurenței [21], este de a evita ca „acest sprijin acordat companiilor unui stat membru să nu dăuneze unității europene”.

Mai multe state membre au prezentat notificări care au fost aprobate de Comisia Europeană pentru a asigura viteza maximă a procedurii [22]. În acest context, merită atenție cel de-al doilea aspect, și anume cel referitor la acordurile restrictive de concurență menționate la articolul 101 al TFUE. Conform prevederilor, acordurile restrictive de concurență sunt incompatibile cu piața internă și, prin urmare, interzise, dacă pot afecta comerțul dintre statele membre și dacă au ca obiect sau efectul prevenirii, restricționării sau denaturării concurenței pe piața internă [23].

Obiectivele protejării concurenței, de fapt, nu trebuie ignorate într-o fază în care întreprinderile și economia în general se află într-o stare de criză profundă. În acest sens, autoritățile nu vor ezita să intervină în cazul creșterilor prețurilor la produsele de primă necesitate (cum ar fi măștile de protecție, gelurile dezinfectante) sau în cazul în care unele companii, profitând de situație, încheie acorduri anticoncurențiale și necompetitive sau se angajează în comiterea de abuzuri. De asemenea, conform prevederilor, se reiterează posibilitatea producătorilor de a stabili un preț maxim de revânzare a mărfurilor pentru a evita prețurile de distribuție ridicate în mod nejustificat. Pe de altă parte, autoritățile și-au exprimat o anumită deschidere, care prevede posibilitatea scutirii acordurilor necesare și temporare încheiate între companii și care vizează sprijinirea furnizării și distribuției corecte a mărfurilor în perioada de criză legată de pandemia COVID-19 și care altfel ar fi interzis sub egida disciplinei concurențiale. Scenariile de carantină necesită pregătirea unui nou „Plan Marshall” - așa cum a fost definit în mod evocativ de președintele Ursula von der Leyen [24].

La 26 martie 2020, Consiliul European a dat un prim răspuns asupra acestui punct, dar care nu s-a finalizat cu succes. Acest lucru se datorează decalajului aparent nelimitat între statele membre din sudul UE, care solicită dezvoltarea unor instrumente „inovatoare” pentru a face față crizei de sănătate, având în vedere șocul simetric asupra tuturor economiilor, și a celor din nord, în esență în favoarea utilizării Mecanismului european de stabilitate („MES”), posibil cu o versiune mai ușoară a condiționalităților restrictive care trebuie aplicate pentru activarea liniilor sale de credit [25].

În data de 26 martie 2020, în cadrul unei sesiuni plenare extraordinare, Parlamentul European a adoptat trei propuneri urgente, care vor elibera fonduri pentru statele membre, în vederea gestionării consecințelor economice și sociale generate de pandemia de COVID-19: (1) Inițiativa pentru investiții în răspunsul la coronavirus, (2) extinderea Fondului de Solidaritate al UE și (3) suspendarea temporară a normelor UE privind sloturile orare pe aeroporturile comunitare. Măsurile adoptate vor intra în vigoare după publicarea în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

### **1) Inițiativa UE pentru investiții în răspunsul la coronavirus**

Inițiativa urmărește să mobilizeze toate resursele existente din bugetul UE pentru a sprijini financiar statele membre în răspunsul lor imediat la criza generată de coronavirus. Aceasta include efectuarea unor plăți în avans, redirectionarea fondurilor de coeziune și acordarea de asistență statelor membre în canalizarea cât mai rapidă a fondurilor



acolo unde este cea mai mare nevoie de bani. Inițiativa UE va mobiliza 37 miliarde de euro din Fondurile structurale și de investiții europene (FESI), rezervate inițial pentru programele din cadrul Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondului Social European (FSE), Fondului de Coeziune (CF) și Fondului european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM). Astfel, 8 miliarde de euro provin din prefinanțarea neutilizată pe care statele membre au primit-o în 2019 și care ar fi trebuit rambursată până la finalul lunii iunie 2020, în timp ce 29 miliarde de euro reprezintă cofinanțarea de la bugetul UE. Utilizarea fondurilor structurale va permite ca cheltuielile de asistență medicală să fie eligibile pentru rambursare. Astfel, statele membre vor putea:

- Utiliza Fondul European de Dezvoltare Regională pentru a ajuta companiile să facă față șocurilor financiare pe termen scurt legate de criza provocată de coronavirus. Aceasta ar putea include, spre ex., capital de lucru în IMM-uri, o atenție sporită fiind acordată sectoarelor puternic afectate de criză.
- Utiliza FSE pentru a sprijini temporar schemele naționale de reducere a timpului de lucru sau de șomaj parțial, care contribuie la atenuarea impactului șocului.
- Aloca bani din FEDR și FSE pentru a investi în sisteme de asistență medicală: achiziționarea echipamentelor de sănătate și de protecție, prevenirea bolilor, e-sănătate, dispozitive medicale, securizarea mediului de lucru pentru personalul medical și accesul grupurilor vulnerabile la asistență medicală.
- Utiliza FEPAM pentru a proteja veniturile pescarilor și ale fermierilor din acvacultură afectați de criză.

## 2) Fondul de Solidaritate al UE

Această inițiativă legislativă extinde scopul Fondului de Solidaritate al UE, incluzând, de asemenea, criza de sănătate publică în domeniul său de aplicare și definește operațiunile specific eligibile pentru finanțare, astfel încât activitatea economică să se poată relua în regiunile afectate de dezastre. Operațiunile suplimentare eligibile sunt limitate la operațiunile de urgență publică, inclusiv asistența pentru populație în caz de crize de sănătate și măsuri pentru a preveni răspândirea unei boli infecțioase. Pentru anul 2020 va fi disponibilă suma de 800 de milioane de euro.

## 3) Suspendarea temporară a normelor UE privind sloturile orare pe aeroporturile comunitare

Această măsură va împiedica transportatorii aerieni să opereze zboruri goale în timpul pandemiei. Prin această suspendare temporară, companiile aeriene nu mai sunt obligate să utilizeze sloturile de decolare și de aterizare planificate, pentru a le păstra în următorul sezon. Pe toată durata verii, de la 29 martie până la 24 octombrie 2020, se va renunța la regula „folosești sau pierzi”.

## Alte demersuri europene adoptate în contextul pandemiei de COVID-19

În completarea măsurilor luate de Uniunea Europeană pentru a atenua efectele produse de această pandemie, Comisia a anunțat că Fondul european de ajustare la globalizare (FEG) ar putea fi mobilizat pentru a sprijini lucrătorii concediați și pe cei care desfășoară activități independente, cu o sumă în valoare de 175 de milioane de

euro. Fondul european de ajustare ar putea fi utilizat numai în cazul în care peste 500 de lucrători sunt concediați de o singură companie sau dacă un număr mare de lucrători sunt concediați într-un anumit sector. Astfel, FEG poate cofinanța proiecte care includ măsuri de sprijin vizând: (a) căutarea unui loc de muncă; (b) orientarea profesională; (c) educație, formare și reconversie profesională; (d) îndrumare și instruire; (e) spirit antreprenorial și înființarea de firme. Sprijinul FEG se poate acorda și sub formă de indemnizații pentru formare, mobilitate/relocare, subzistență, însă nu cofinanțează măsuri de protecție socială, cum ar fi pensiile și alocațiile de șomaj.

De asemenea, pentru a permite statelor membre să folosească deplina flexibilitate prevăzută de regulile privind ajutoarele de stat, precum și pentru a sprijini asigurarea de lichidități și accesul la finanțe, în special pentru IMM-uri, în contextul pandemiei COVID-19, Comisia Europeană a adoptat, în data de 19 martie a.c., un cadru temporar privind ajutoarele de stat.

Cadrul prevede cinci tipuri de ajutoare:

- Granturi directe, avantaje fiscale selective și plăți în avans: statele membre vor putea stabili scheme de acordare de finanțări de până la 800.000 de euro unei întreprinderi sub formă de subvenții directe, avansuri rambursabile, avantaje fiscale.
- Garanții de stat pentru împrumuturile contractate de companii de la bănci: statele membre vor putea oferi garanții de stat pentru a se asigura că băncile continuă să ofere împrumuturi clienților care au nevoie de ele.
- Împrumuturi publice subvenționate pentru companii: statele membre vor putea acorda companiilor împrumuturi cu rate ale dobânzilor favorabile atât pentru nevoile de investiții, cât și pentru capitalul de lucru.
- Garanții pentru băncile care direcționează ajutorul de stat către economia reală: unele state membre intenționează să se bazeze pe capacitățile de creditare existente ale băncilor și să le utilizeze drept canal de sprijin pentru companii, în special pentru IMM-uri. Un astfel de ajutor este considerat drept ajutor direct pentru clienții băncilor, nu pentru băncile în sine.
- Asigurarea creditelor la export pe termen scurt: cadrul introduce o flexibilitate suplimentară cu privire la modul ce prezintă riscuri neasigurabile pe piața privată, permițând astfel ca statul să furnizeze, atunci când este necesar, asigurarea creditelor la export pe termen scurt [26].

## Concluzii

Deși UE a fost criticată pentru neasigurarea solidarității europene în gestionarea problemelor de sănătate condiționate de emergența crizei COVID-19, în prezent rămâne a fi structura cu cel mai înalt grad de responsabilitate și implicare în domeniu. Pandemia COVID-19 reprezintă o provocare mondială și necesită un răspuns la nivel mondial. În timpul acestei crize, statele UE și-au intensificat eforturile de sprijin reciproc, ajutându-le pe cele care au cea mai mare nevoie și partajând resursele pentru a combate răspândirea virusului. Aceasta este ilustrarea superlativă a solidarității UE.

## REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Cenușă D. Efectele pandemiei - între solidaritatea UE și reziliența vecinilor estici, Op-Ed [https://www.ipn.md/ro/revista-ipn-a-evenimentelor-si-tendintelor-politice-16-22-7978\\_1072368.html](https://www.ipn.md/ro/revista-ipn-a-evenimentelor-si-tendintelor-politice-16-22-7978_1072368.html)
2. Gestri E., EU Disaster Response Law: Principles and Instruments. In AA. VV. A. Guttry M. Gestri G. Venturini. International Disaster Response Law, edizione 2012, T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands
3. Joint procurement agreement to procure medical countermeasures. [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness\\_response/docs/jpa\\_agreement\\_medicalcountermeasures\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/jpa_agreement_medicalcountermeasures_en.pdf)
4. Casolari F. Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus, În: Rivista Eurojust, Fascicolo n. 1 – 2020 (disponibile online su <http://rivista.eurojus.it/>)
5. Comunicazione della Commissione europea, comunicazione Covid-19: restrizione temporanea a viaggi non essenziali verso l'Unione europea, 16 marzo 2020 (disponibile online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-115-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>)
6. Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di protezione civile, decisione 1313/2013/UE GU L 347/924, 17 dicembre 2013
7. Gestione della crisi...[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity_it)
8. Dichiarazione n. 37 sull' articolo 222 TFUE, secondo la quale "Fatte salve le misure adottate dall'Unione per assolvere agli obblighi di solidarietà nei confronti di uno Stato membro che sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, si intende che nessuna delle disposizioni dell'articolo 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro in questione
9. "Coronavirus: solidarietà europea in azione" (disponibile online: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_it))
10. Commissione europea, comunicazione su una risposta economica coordinata alla pandemia di Covid-19, 13 marzo 2020 (disponibile online: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf))
11. Commissione europea, Orientamenti per le misure di gestione delle frontiere per proteggere la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, 16 marzo 2020 (disponibili online: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316\\_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf))
12. Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, GU L 209, 2.8.1997, p. 1.
13. Joint procurement agreement to procure medical countermeasures. [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness\\_response/docs/jpa\\_agreement\\_medicalcountermeasures\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/jpa_agreement_medicalcountermeasures_en.pdf)
14. Comunicazione della Commissione europea, comunicazione Covid-19: restrizione temporanea a viaggi non essenziali verso l'Unione europea, 16 marzo 2020.
15. Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 77 1, 23.3.2016, p.127.
16. Direzione Generale Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO) (disponibile online: [https://ec.europa.eu/echo/news/coronavirus-new-round-repatriations-eu-citizens-civil-protection-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/echo/news/coronavirus-new-round-repatriations-eu-citizens-civil-protection-mechanism_en))
17. Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19 - COM/2020/139
18. Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, GU L 99, 31.3.2020, p. 1
19. Comunicazione della Commissione — Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica (2009/C 83/01), GU C83/1, 7.4.2009
20. Comunicazione della Commissione — Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01), GU C 91/I 1, 20.3.2020

21. Gestione della crisi...[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity_it)
22. Gestri E. Op.cit.
23. Comunicazione congiunta del European Competition Network (ECN) su l'applicazione del diritto della concorrenza durante la crisi del Corona virus, 23 marzo 2020, (disponibile online: [https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003\\_joint-statement\\_ecn\\_corona-crisis.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf))
24. Così ripartirà la nostra Europa": editoriale della presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, 4 aprile 2020 (disponibile online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/AC\\_20\\_602](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/AC_20_602))
25. Arbia E., Biz C. L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19: tra solidarietà per gestire l'emergenza sanitaria e adattamento degli strumenti esistenti, alla ricerca di un piano comune di rilancio. <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1012-l-unione-europea-contro-la-pandemia-di-covid-19-tra-solidarieta-per-gestire-l-emergenza-sanitaria-e-adattamento-degli-strumenti-esistenti-alla-ricerca-di-un-piano-comune-di-rilancio>
26. Strîmbovschi S. Măsurile adoptate de Uniunea Europeană pentru sprijinirea comunității de afaceri în contextul răspândirii pandemiei de COVID-19. <https://ccir.ro/2020/03/31/masurile-adoptate-de-uniunea-europeana-pentru-sprrijinirea-comunitatii-de-afaceri-contextul-raspandirii-pandemiei-de-covid-19/>