

I. EDITORIAL

ANALIZA REUNIUNII SPECIALE A CONSILIULUI EUROPEAN DIN IULIE 2020: SCHIMBĂRI INSTITUȚIONALE ȘI COMISIA EUROPEANĂ



Valentin RÎPEANU

Abstract

The rapid and drastic developments in public health caused by the Covid-19 pandemic have put enormous pressure on the economies of all EU member countries. This has led, in turn, to pressure being put on European governments and leaders to find solutions in order to alleviate the strong economic impact of this crisis. In the conclusions of the Special meeting of the European Council from 17-21 July 2020, the European Council explains that emergency measures have to be adopted in order to prevent “a collapse of the economy”, and on “mitigating the socio-economic damage”.

Even though the subjects discussed were related to the economy, especially in the form of two economic packages – Multiannual Financial Framework (MFF) and a Recovery effort in the context of Next Generation EU (NGEU) – their implications are not limited to the economy, but touch the on the institutional and constitutional order of the European Union. The fact that changes are needed in order to adapt the European Union to these new economic challenges is not hidden by the Council, which states that, in order to deal with the social and economic damage, transformation, convergence and resilience are needed.

The severe economic problems that the EU member states are facing have appeared in an already complicated political landscape, the rule of law being dangerously bent in some states. In the last years, there have been discussions about the EU protecting the rule of law in its member states, and the possible solution of conditioning EU funds. This is actually another instance in which the Council has extended the rights and powers of the Commission, by introducing a ‘conditionality regime’. Its purpose is to protect the EU budget, as well as the NGEU. The actual measures were not named, only the two aspects to be protected: the EU’s financial interests and the respect of the rule of law. The Council’s concluded that the Commission is to propose a set of measures which will be adopted by the Council using the qualified majority decision making procedure.

Analysts have divided opinions on the lack of clarity regarding the actual terms of the conditionality regime: some consider that the ambiguity is strategic, so that leaders that have been criticised for their transgressions regarding the rule of law do not oppose the conditionality regime, while other consider that this could mean that veto powers could be involved, which would make this procedure ineffective. In my opinion, the EU has been preparing for a conditionality regime for a while

and this is a concrete step into this direction; the initial ambiguity was necessary in order to avoid strong opposition from the political leaders that are directly affected.

In conclusion, there were several historic decisions with impact on the functioning of the European Commission at the European Council's July 2020 special meeting. Some were related to crisis situations only, such as the authorization to borrow funds directly, the while others have long-lasting impact, such as the concrete steps in the direction of establishing a conditionality regime. Even though many of these institutional changes are not permanent and have a clear end-date, these could also provide a model for future crises of the EU, as well as consolidate the role of the Commission in special circumstances.

Keywords: *Covid-19 pandemic, European Council, EU member countries, European governments, Multiannual Financial Framework (MFF), Recovery effort in the context of Next Generation EU (NGEU), borrow funds on capital markets, collapse of the economy, financial support, European Parliament.*

Pandemia COVID-19 a generat o criză la nivel mondial, fără precedent, cu evoluții rapide în domeniul sănătății publice, care au pus o presiune enormă asupra economiilor tuturor țărilor membre ale Uniunii Europene. Acest lucru a dus, la rândul său, la exercitarea unor presiuni asupra guvernelor și liderilor europeni pentru a găsi soluții și a atenua, totodată, impactul economic puternic al acestei crize. În concluziile reuniunii speciale a Consiliului European din 17-21 iulie 2020, Consiliul European explică faptul că trebuie adoptate măsuri de urgență pentru a preveni „prăbușirea economiei” și pentru „atenuarea daunelor socio-economice”¹.

Chiar dacă subiectele discutate au fost legate de economie, în special sub forma a două pachete economice – Cadru Financiar Multiannual (CFM) și un efort de redresare în contextul Next Generation EU (NGEU) –, implicațiile lor nu sunt limitate doar la economie, ci fac atingere ordinii instituționale și constituționale a Uniunii Europene. Faptul că sunt necesare schimbări pentru a adapta Uniunea Europeană la aceste noi provocări economice nu este ascuns de Consiliu, care afirmă că, pentru a face față daunelor sociale și economice, sunt necesare transformări, convergență și reziliență.

Pentru a implementa CFM și NGEU, au fost propuse mai multe inovații instituționale care au impact asupra funcționării și rolului Comisiei Europene. Rolul în schimbare al Comisiei în contextul acestei crize, indiferent dacă este complet temporară sau inspirată de o schimbare durabilă, a fost subliniat de președintele Comisiei în discursul său, când von der Leyen a declarat: „prin poziția unită – 27 de state membre susțin Comisia – strângem bani pe piața de capital pentru a combate cea mai gravă criză economică din toate timpurile – împreună”².

¹ General Secretariat of the Council, *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20, and 21 July 2020) – Conclusions*, EUCO 10/20.

² Ursula von der Leyen, *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the conclusions of the Special European Council meeting of 17-21 July 2020*, retrieved online in November 2020, URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1396.

În contextul NGEU, Comisiei Europene i s-au acordat competențe speciale, dar temporare. Una dintre aceste măsuri constă în decizia Consiliului European de a autoriza Comisia Europeană să împrumute fonduri pe piețele de capital în numele UE, astfel încât Uniunea să aibă finanțarea de care are nevoie pentru programele care abordează economia COVID-19 – provocări conexe. Mai exact, Comisia trebuie să împrumute 750 de miliarde de Euro până la sfârșitul anului 2026, fonduri utilizate exclusiv pentru a aborda consecințele crizei COVID-19. Împrumutul a fost mult timp o metodă de finanțare a UE, dar nu s-a efectuat niciodată folosind această metodă. În calitate de împrumutat, UE are ratinguri de credit excelente, considerate ca având o perspectivă stabilă de multe agenții, precum Fitch, Moody's și Standard & Poor's³. Mecanismul propus în 2020 poate fi rezumat în acest mod: UE, prin intermediul Comisiei Europene, „va împrumuta aceste fonduri și apoi le va deconta prin bugetul european”⁴.

Sprijinul financiar acordat statelor membre are o componentă politică importantă, deoarece există state care preferă împrumuturile, în timp ce altele preferă subvențiile. De exemplu, țările mai sărace sunt îngrijorate de faptul că până și împrumuturile ieftine pot crește povara datoriei, afectându-le negativ economiile pe termen mediu și lung, în timp ce „the Frugal Four” (Austria, Danemarca, Olanda și Suedia) sunt împotriva subvențiilor mari pe care cetățenii vor trebui să le plătească decenii de acum încolo⁵. În acest context, acordul asupra unui compromis – UE care oferă 500 de miliarde de euro în subvenții și 250 de miliarde de euro în împrumuturi acordate țărilor membre – este dovada colaborării, compromisului și comunicării.

În opinia noastră, reuniunea specială a Consiliului European din iulie 2020 a evidențiat, de asemenea, colaborarea crescândă dintre statele membre și rolul instituțiilor UE, în special al Comisiei; președintele Comisiei a explicat această schimbare: „În crizele din trecut, statele membre au ocolit instituțiile europene, parțial din neîncredere. (...) De data aceasta este diferit. De această dată suntem dedicați unei soluții comune. Acest lucru se datorează și Comisiei, care a sprijinit activ acest lucru și a convins oamenii cu propunerea sa inteligentă”⁶. În acest context, este important de menționat mecanismul care stă la baza NGEU; metoda comunitară se referă la un proces de luare a deciziilor care utilizează măsura legislativă obișnuită, care are trei caracteristici principale: Comisia Europeană, ca singură instituție

³ European Commission (2020), *The EU's credit rating*, retrieved online in November 2020, URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eus-credit-rating_nl.

⁴ Silvia Amaro (2020), *EU unveils plan to borrow 750 billion euros to aid economic recovery*, retrieved online in November 2020, URL: <https://www.cnbc.com/2020/05/27/eu-unveils-plan-to-borrow-750-billion-euros-to-aid-coronavirus-recovery.html>.

⁵ Nikos Chrysoloras (2020), *Did Europe Just Agree to Joint Borrowing? Not Exactly*, retrieved online in November 2020, URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-20/did-europe-just-agree-to-joint-borrowing-not-exactly-quicktake>.

⁶ Ursula von der Leyen (2020), *op. cit.*

care inițiază legislația, Consiliul European și Parlamentul European, ca decidenți în codecizie și votul în Parlamentul European, Consiliul, cu majoritate calificată⁷.

Aceste „puteri temporare” au provocat unele discuții asupra influenței pe care le-ar putea avea pe termen lung. Pe de o parte, există opinia că aceasta este o situație extraordinară și că „excepțiile rămân excepții”. Pe de altă parte, există și opinia că aceste competențe speciale pot deveni un precedent, având un impact permanent asupra instituțiilor Uniunii Europene. Consiliul a abordat deja aceste preocupări, întrucât afirma, în concluziile reuniunii speciale din iulie, că „puterile acordate Comisiei de a împrumuta sunt în mod clar limitate ca dimensiune, durată și domeniu de aplicare” și că sunt acordate în „circumstanțe temporare, dar extreme”⁸.

În opinia noastră, răspunsul la faptul dacă extinderea rolului Comisiei este fie „unic”, fie un precedent care poate deveni permanent este mai degrabă la mijloc. Consiliul a fost clar că această schimbare instituțională este temporară și că a fost pusă în aplicare în circumstanțe extreme. Prin urmare, pentru a folosi această decizie ca un precedent pentru extinderea din nou a competențelor financiare ale Comisiei, trebuie să existe o situație extraordinară, o problemă semnificativă care afectează economiile statelor membre.

În consecință, am spune că această schimbare are doar potențialul de a deveni un precedent în alte situații cu caracter urgent și periculos. Cu toate acestea, considerăm că influența viitoare a extinderii temporare a competențelor Comisiei depinde și de performanța reală și de rezultatele Comisiei. Dacă statele membre observă că aceasta a împrumutat resursele financiare necesare în mod eficient (ceea ce înseamnă o rată convenabilă și un calendar rapid), acestea ar putea fi înclinate să acorde această putere Comisiei în alte crize viitoare.

Mai mult, considerăm că, atunci când analizăm competențele extinse ale Comisiei, este relevant să menționăm că instituția Consiliului a stabilit mai multe limitări și reguli pentru Comisie. De exemplu, există mai multe condiții privind rambursarea împrumuturilor, cum ar fi o limită de 7,5% din cei 390 miliarde de euro care trebuie plătiți anual.

Extinderea temporară a modurilor în care UE împrumută fonduri nu este singura modificare. În unele cazuri, Comisia i se permite să solicite mai multe resurse statelor membre. Dacă împrumutul nu are ca rezultat fondurile necesare, Comisia poate solicita mai multe resurse de la statele membre „ca ultimă rezervă”⁹. Acesta este un alt exemplu de creștere a flexibilității financiare prin creșterea metodelor Comisiei de a strânge fonduri în situații de urgență.

⁷ Eur-lex (2020), *Community and intergovernmental methods*, retrieved online in November 2020, URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=en.

⁸ General Secretariat of the Council, *op. cit.*

⁹ General Secretariat of the Council, *op. cit.*

Problemele economice severe cu care se confruntă statele membre ale UE au apărut într-un peisaj politic deja complicat, statul de drept fiind semnificativ afectat în unele țări. În ultimii ani, au avut loc discuții despre UE, care protejează statul de drept, și despre posibila soluție de condiționare a fondurilor UE. Acesta este, de fapt, un alt caz în care Consiliul a extins drepturile și competențele Comisiei, prin introducerea unui „regim de condiționalitate”. Scopul său este de a proteja bugetul UE, precum și NGEU. Măsurile efective nu au fost denumite, ci doar cele două aspecte care trebuie protejate: interesele financiare ale UE și respectarea statului de drept. Consiliul a concluzionat că instituția Comisiei va propune un set de măsuri care vor fi adoptate de Consiliu utilizând procedura de luare a deciziilor cu majoritate calificată.

Pe de altă parte, analiștii au păreri împărțite cu privire la lipsa de claritate referitoare la termenii reali ai regimului de condiționalitate: unii consideră că ambiguitatea este strategică, astfel încât liderii care au fost criticați pentru încălcările lor cu privire la statul de drept nu se opun regimului de condiționalitate, în timp ce alții consideră că acest lucru ar putea însemna că ar fi implicate competențe de veto, ceea ce ar face această procedură ineficientă¹⁰. În opinia noastră, UE se pregătește pentru un timp de un regim de condiționalitate și acesta este un pas concret în această direcție; ambiguitatea inițială era necesară pentru a evita opoziția puternică din partea liderilor politici, care sunt direct afectați.

În concluzie, la reuniunea specială a Consiliului European din iulie 2020 au existat mai multe decizii istorice cu impact asupra funcționării Comisiei Europene. Unele au fost legate doar de situații de criză, cum ar fi autorizarea de a împrumuta fonduri direct, în timp ce altele au un impact pe termen lung, cum ar fi pașii concreți în direcția instituirii unui regim de condiționalitate. Chiar dacă multe dintre aceste schimbări instituționale nu sunt permanente și au o dată de încheiere clară, acestea ar putea oferi, de asemenea, un model pentru viitoarele crize ale UE, precum și consolidarea rolului Comisiei în circumstanțe speciale.

Bibliografie

1. David Herszenhorn, Lili Bayer, Rym Momtaz (2020), *Takeaways from the EU budget and recovery deal*, retrieved online in November 2020, URL: <https://www.cnbc.com/2020/05/27/eu-unveils-plan-to-borrow-750-billion-euros-to-aid-coronavirus-recovery.html>.

¹⁰ David Herszenhorn, Lili Bayer, Rym Momtaz (2020), *Takeaways from the EU budget and recovery deal*, retrieved online in November 2020, URL: <https://www.cnbc.com/2020/05/27/eu-unveils-plan-to-borrow-750-billion-euros-to-aid-coronavirus-recovery.html>.

2. General Secretariat of the Council, *Special meeting of the European Council* (17, 18, 19, 20, and 21 July 2020) – Conclusions, EUCO 10/20.

3. Eur-lex (2020), *Community and intergovernmental methods*, retrieved online in November 2020, URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=en.

4. European Commission (2020), *The EU's credit rating*, retrieved online in November 2020, URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eus-credit-rating_nl.

5. Nikos Chrysoloras (2020), *Did Europe Just Agree to Joint Borrowing? Not Exactly*, retrieved online in November 2020, URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-20/did-europe-just-agree-to-joint-borrowing-not-exactly-quicktake>.

6. Silvia Amaro (2020), *EU unveils plan to borrow 750 billion euros to aid economic recovery*, retrieved online in November 2020, URL: <https://www.cnn.com/2020/05/27/eu-unveils-plan-to-borrow-750-billion-euros-to-aid-coronavirus-recovery.html>.

7. Ursula von der Leyen (2020), *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the conclusions of the Special European Council meeting of 17-21 July 2020*, retrieved online in November 2020, URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1396.