



Βρυξέλλες, 13 Σεπτεμβρίου 2023
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Διοργανικοί φάκελοι:
2023/0138(COD)
2023/0137(CNS)
2023/0136(NLE)

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ¹

Αποστολέας: Νομική Υπηρεσία

Θέμα: Προτεινόμενη ενσωμάτωση των ουσιαστικών διατάξεων του τίτλου III «δημοσιονομικό σύμφωνο» της Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ) στο δίκαιο της Ένωσης μέσω προτάσεων της Επιτροπής για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία καθώς και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, για κανονισμό του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και για οδηγία του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών

¹ Στο παρόν έγγραφο περιέχονται νομικές γνωμοδοτήσεις που προστατεύονται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και δεν έχουν δημοσιοποιηθεί από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο επιφυλάσσεται παντός νομίμου δικαιώματός του σε περίπτωση μη εξουσιοδοτημένης δημοσίευσής του.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στις 26 Απριλίου 2023, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε μια πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία καθώς και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου², μια πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος³ και μια πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών⁴ (εφεξής «δέσμη για την επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης (ΕGR)»).
2. Στόχος των προτάσεων είναι «να καταστεί το πλαίσιο διακυβέρνησης της Ένωσης απλούστερο (μέσω της χρήσης ενιαίου λειτουργικού δείκτη με μορφή πορείας των καθαρών δαπανών και μέσω της απλούστευσης των απαιτήσεων υποβολής εκθέσεων ειδικότερα με την καθιέρωση συνολικού, ενιαίου, ολοκληρωμένου μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού-διαρθρωτικού σχεδίου), πιο διαφανές και πιο αποτελεσματικό, με μεγαλύτερη ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο και καλύτερη επιβολή, καθιστώντας επίσης δυνατές τις μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις και τη μείωση του υψηλού λόγου του δημόσιου χρέους με ρεαλιστικό, σταδιακό και διαρκή τρόπο»⁵. Επιπλέον, «μέσω της επιδίωξης υγιών και βιώσιμων δημόσιων οικονομικών και της προώθησης της ανάπτυξης, το μεταρρυθμισμένο [πλαίσιο] εκπληρώνει επίσης τους κύριους σκοπούς του δημοσιονομικού συμφώνου που περιέχεται στον τίτλο ΙΙΙ της Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (στο εξής: ΣΣΣΔ)». Επιπλέον, άλλα στοιχεία της προτεινόμενης νομοθεσίας διατηρούν την ουσία του δημοσιονομικού συμφώνου⁶.

² COM(2023) 240 final.

³ COM(2023) 241 final.

⁴ COM(2023) 242 final

⁵ Αιτιολογική έκθεση στην πρόταση κανονισμού σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία καθώς και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, σ. 2.

⁶ Ό. π., σ. 3.

3. Ως εκ τούτου, και οι τρεις προτάσεις της δέσμης EGR περιέχουν πανομοιότυπες αιτιολογικές σκέψεις, όπου διευκρινίζεται ότι «*θεσπίζουν ένα μεταρρυθμισμένο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης το οποίο ενσωματώνει στο δίκαιο της Ένωσης τις ουσιαστικές διατάξεις του τίτλου III, που επιγράφεται «δημοσιονομικό [σύμφωνο]», της [ΣΣΣΔ] στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση σύμφωνα με το άρθρο» 16 αυτής*⁷.
4. Στο πλαίσιο αυτό, κατά τις διεξαγόμενες προπαρασκευαστικές εργασίες στο Συμβούλιο σχετικά με τις προτάσεις, τέθηκαν στην Ομάδα «Σύμβουλοι για Δημοσιονομικά Θέματα» τα ακόλουθα ερωτήματα:
- i) ενσωματώνει η δέσμη EGR τις «ουσιαστικές διατάξεις» του δημοσιονομικού συμφώνου κατά την έννοια του άρθρου 16 ΣΣΣΔ;
 - ii) ποιες αναμένεται να είναι οι συνέπειες για το νομικό καθεστώς της ΣΣΣΔ από την έγκριση της δέσμης EGR· και
 - iii) αν εξακολουθεί να εφαρμόζεται το άρθρο 7 ΣΣΣΔ στις περιπτώσεις που η δέσμη EGR αντικαθιστά τη ΣΣΣΔ.
5. Η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου (ΝΥΣ) υπενθυμίζει ότι πανομοιότυπα ζητήματα έχουν ήδη αναλυθεί στην από 25ης Απριλίου 2018⁸ γνώμη της επί της πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη.

⁷ Αντιστοίχως, η αιτιολογική σκέψη (32) της πρότασης κανονισμού σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία καθώς και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, η αιτιολογική σκέψη (23) της πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και η αιτιολογική σκέψη (8) της πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.

⁸ Έγγραφο 8336/18 (στο εξής: γνώμη της ΝΥΣ του 2018).

6. Ως εκ τούτου, ζητήματα που σχετίζονται με τις επιπτώσεις στο νομικό καθεστώς των διατάξεων της ΣΣΣΔ εάν ενσωματωθούν στο δίκαιο της Ένωσης κατά τρόπο που να αντιστοιχεί στις «ουσιαστικές διατάξεις» της, έχουν ήδη συζητηθεί και απαντηθεί στις παραγράφους 30 έως 39 και 41 της γνώμης της ΝΥΣ του 2018. Δεδομένου ότι τα ως άνω ερωτήματα (2) και (3) στηρίζονται στην ίδια παραδοχή, δεν υπάρχουν νέα στοιχεία στη δέσμη EGR που να μεταβάλλουν τα συμπεράσματα της γνώμης του 2018 ως προς το θέμα αυτό. Ως εκ τούτου, η παρούσα γνώμη θα επικεντρωθεί στο ερώτημα (1), στον βαθμό που η δέσμη EGR είναι ουσιαστικά διαφορετική από την πρόταση που αναλύθηκε στη γνώμη της ΝΥΣ του 2018. Εντούτοις και όπου εκρίθη σκόπιμο, η ανά χειράς γνώμη εξακολουθεί να βασίζεται στη γνώμη του 2018 για να στηρίξει την παρούσα ανάλυση.

II. ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

7. Η ΣΣΣΔ τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013 και θέσπισε την υποχρέωση των συμβαλλόμενων μερών να κατοχυρώσουν με δεσμευτικές και μόνιμες εθνικές διατάξεις, κατά προτίμηση συνταγματικού επιπέδου, κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους, με κατώτερο όριο για το διαρθρωτικό έλλειμμα της τάξης του 0,5 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος τους (ΑΕΠ), το οποίο μπορεί να ανέλθει στο 1 % του ΑΕΠ για τα κράτη μέλη με επίπεδο χρέους σημαντικά κάτω από το 60 % του ΑΕΠ και με χαμηλούς κινδύνους για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών («κανόνας περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού», άρθρο 3 παράγραφος 1 ΣΣΣΔ). Η ΣΣΣΔ απαιτεί, επιπλέον, ο κανόνας περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού να τίθεται σε εφαρμογή στο εθνικό δίκαιο των συμβαλλόμενων μερών *«μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, ή άλλως διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση και εκπλήρωση κατοχυρώνονται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό»* (άρθρο 3 παράγραφος 2 ΣΣΣΔ).

Συμπληρωματικά τίθεται η απαίτηση να εξασφαλίζεται η αυτόματη ενεργοποίηση διορθωτικού μηχανισμού σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων (άρθρο 3 παράγραφος 2 ΣΣΣΔ). Η Επιτροπή πρότεινε περαιτέρω ορισμένες κοινές αρχές για τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς, συμπεριλαμβανομένων του ρόλου και της ανεξαρτησίας των οργάνων παρακολούθησης⁹.

⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με κοινές αρχές για τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς [COM(2012) 342 final].

8. Η ΣΣΣΔ περιέχει, επίσης, συγκεκριμένους μηχανισμούς επιβολής, σύμφωνα με τους οποίους η παράλειψη δέουσας ενσωμάτωσης του κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού στο εθνικό δίκαιο ενδέχεται να οδηγήσει σε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ για παράβαση των υποχρεώσεων που τίθενται στη συνθήκη (άρθρο 8 ΣΣΣΔ) καθώς και γενικότερες δεσμεύσεις διακυβέρνησης, όπως οι σχετιζόμενες με την ψηφοφορία στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (άρθρο 7 ΣΣΣΔ), με τον εκ των προτέρων συντονισμό των μεταρρυθμίσεων των οικονομικών πολιτικών (άρθρο 11) και με τη θέσπιση της δυνατότητας για διοργάνωση συνόδων κορυφής για το ευρώ (άρθρο 12 ΣΣΣΔ)¹⁰.
9. Η ΣΣΣΔ ορίζει, επίσης, ότι *«[ε]ντός πέντε ετών, κατ' ανώτατο όριο, από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας συνθήκης, βάσει εκτίμησης της κτηθείσας κατά την εφαρμογή της εμπειρίας, λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα, σύμφωνα με τη [ΣΕΕ] και τη [ΣΛΕΕ], με στόχο την ενσωμάτωση των ουσιαστικών διατάξεων της παρούσας συνθήκης στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης»* (άρθρο 16 ΣΣΣΔ).

¹⁰ Αντιστοιχεί στην παράγραφο 6 της γνώμης της ΝΥΣ του 2018.

10. Η Επιτροπή θεωρεί ότι:

«Αξιοποιώντας την πείρα από την εφαρμογή της ΣΣΣΔ από τα κράτη μέλη, η προτεινόμενη δέσμη νομοθετικών μέτρων διατηρεί τον μεσοπρόθεσμο προσανατολισμό του δημοσιονομικού συμφώνου ως εργαλείο για την επίτευξη δημοσιονομικής πειθαρχίας και την προώθηση της ανάπτυξης. Η δέσμη μέτρων περιλαμβάνει ενισχυμένη ειδική ανά χώρα διάσταση με στόχο τη βελτίωση της ανάληψης ευθύνης σε εθνικό επίπεδο, μεταξύ άλλων, μέσω της ενίσχυσης του ρόλου των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων, η οποία αντλείται κατ' ουσία από τις κοινές αρχές του δημοσιονομικού συμφώνου που η Επιτροπή πρότεινε σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΣΣΔ. Η ανάλυση δαπανών χωρίς να υπολογίζονται τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων για τη συνολική αξιολόγηση της συμμόρφωσης η οποία απαιτείται από το δημοσιονομικό σύμφωνο περιγράφεται στον παρόντα κανονισμό. Όπως και στο δημοσιονομικό σύμφωνο, προσωρινές αποκλίσεις από το μεσοπρόθεσμο σχέδιο επιτρέπονται μόνο υπό εξαιρετικές περιστάσεις στον παρόντα κανονισμό. Στο ίδιο πνεύμα με το δημοσιονομικό σύμφωνο, σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων από το μεσοπρόθεσμο σχέδιο, θα πρέπει να εφαρμόζονται μέτρα για τη διόρθωση των αποκλίσεων εντός ορισμένης προθεσμίας. Η δέσμη μέτρων ενισχύει τις διαδικασίες δημοσιονομικής εποπτείας και επιβολής για την υλοποίηση της δέσμευσης προώθησης υγιών και βιώσιμων δημόσιων οικονομικών και βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Επομένως, η μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης διατηρεί τους θεμελιώδεις στόχους της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της βιωσιμότητας του χρέους που καθορίζονται στη ΣΣΣΔ»¹¹.

¹¹ Αντιστοίχως, η αιτιολογική σκέψη (32) της πρότασης κανονισμού σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία καθώς και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, η αιτιολογική σκέψη (23) της πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και η αιτιολογική σκέψη (8) της πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.

III. NΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

11. Πρέπει να γίνουν δυο προκαταρκτικές παρατηρήσεις: κατά πρώτο λόγο, η εκ της ΣΣΣΔ υποχρέωση λήψης των αναγκαίων μέτρων με σκοπό την ενσωμάτωση των «*ουσιαστικών διατάξεων*» της εν λόγω συνθήκης στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του επιπέδου διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη της ΕΕ να υιοθετεί το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης που κρίνει σκόπιμο. Διεθνείς συμφωνίες που έχουν συναφθεί μεταξύ κρατών μελών δεν μπορούν να υπονομεύσουν την αυτονομία της έννομης τάξης της Ένωσης.
12. Κατά δεύτερο λόγο, όπως εξηγείται στην παράγραφο 9 της γνώμης της ΝΥΣ του 2018, *«επαφίεται στα συμβαλλόμενα μέρη της ΣΣΣΔ να αξιολογήσουν το νόημα και της επιπτώσεις των διατάξεων, τις οποίες τα ίδια διαπραγματεύτηκαν και επικύρωσαν»*. Όπως συνέβη με εκείνη τη γνώμη, η παρούσα γνώμη περιορίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο σε ορισμένα κριτήρια ερμηνείας, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στα συμβαλλόμενα μέρη να αξιολογήσουν αν η προτεινόμενη δέσμη EGR ενσωματώνει στο δίκαιο της Ένωσης τις «*ουσιαστικές διατάξεις*» της ΣΣΣΔ, κατά την έννοια που αναφέρεται στο άρθρο 16 ΣΣΣΔ.
13. Κατά πρώτο και κύριο λόγο, το άρθρο 2 παράγραφος 1 ΣΣΣΔ ορίζει ότι η εν λόγω συνθήκη πρέπει να εφαρμόζεται και να ερμηνεύεται σύμφωνα με τις Συνθήκες της ΕΕ, ιδίως σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 ΣΕΕ, καθώς και σύμφωνα με το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ. Κατά δεύτερο λόγο, σύμφωνα με το άρθρο 31 παράγραφος 1 της σύμβασης της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών (VCLT), οι συνθήκες, όπως η ΣΣΣΔ, ερμηνεύονται σύμφωνα με το κείμενό τους, στο σύνολό του, και σύμφωνα με το αντικείμενο και το σκοπό τους: *«Η συνθήκη δέον να ερμηνεύηται [...] συμφώνως προς την συνήθη έννοιαν ήτις δίδεται εις τους όρους της συνθήκης, εν τω συνόλω αυτών και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού της»*.
14. Επιπλέον, το άρθρο 32 VCLT αναφέρεται σε μέσα ερμηνείας συμπληρωματικά εκείνων που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο, συμπεριλαμβανομένων των προπαρασκευαστικών εργασιών της συνθήκης και των περιστάσεων υπό τις οποίες αυτή συνήφθη.

15. Ο όρος «ουσιαστικές διατάξεις» πρέπει να ερμηνευθεί σύμφωνα με τα ανωτέρω κριτήρια.
16. Το άρθρο 1 ΣΣΣΔ εκθέτει τους στόχους της Συνθήκης: i) ενίσχυση του οικονομικού πυλώνα της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, με τη θέσπιση ενός συνόλου κανόνων που αποβλέπει στην προώθηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω ενός δημοσιονομικού συμφώνου, ii) ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των συμβαλλόμενων μερών και iii) βελτίωση της διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ. Οι τρεις αυτοί στόχοι μπορούν να θεωρηθούν ουσιαστικό στοιχείο της ΣΣΣΔ και, κατά συνέπεια, μέρος των ουσιαστικών διατάξεων της¹². Εντούτοις, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις της, η δέσμη EGR αποσκοπεί στην ενσωμάτωση μόνο του τίτλου III της ΣΣΣΔ («δημοσιονομικό σύμφωνο») που αντιστοιχεί στον πρώτο από τους προαναφερθέντες στόχους της ΣΣΣΔ. Κατά συνέπεια, η ανάλυση που ακολουθεί θα επικεντρωθεί σε αυτόν τον πρώτο στόχο της προώθησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω ενός δημοσιονομικού συμφώνου.
17. Κατ' ουσίαν ο στόχος αυτός αποτυπώνεται στο άρθρο 3 ΣΣΣΔ, το οποίο θεσπίζει i) κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, εκφραζόμενο σε πραγματικούς αριθμητικούς όρους (κατώτερο όριο για το διαρθρωτικό έλλειμμα της τάξης του 0,5 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος τους σε τιμές αγοράς)· ii) υποχρέωση μεταφοράς του εν λόγω κανόνα στο εθνικό δίκαιο σε ένα έτος από την έναρξη ισχύος της εν λόγω συνθήκης *«μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, ή άλλως διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση και εκπλήρωση κατοχυρώνονται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό»*· και iii) αυτόματο διορθωτικό μηχανισμό.
18. Ο σκοπός και το περιεχόμενο που αναφέρονται στις προηγούμενες παραγράφους πρέπει να ερμηνευθούν εντός του διαπραγματευτικού πλαισίου από το οποίο προέκυψε η ΣΣΣΔ. Η υπεύθυνη για τις διαπραγματεύσεις διακυβερνητική διάσκεψη συστάθηκε εν συνεχεία της από 9ης Δεκεμβρίου 2011 δήλωσης των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ζώνης του ευρώ. Στην εν λόγω δήλωση, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων εξέφρασαν την πρόθεσή τους να εισαγάγουν μια ενισχυμένη αρχιτεκτονική για την ONE, ιδίως μέσω της δέσμευσης για θέσπιση ενός νέου δημοσιονομικού κανόνα με βάση την αρχή ότι οι προϋπολογισμοί των γενικών κυβερνήσεων θα είναι ισοσκελισμένοι ή πλεονασματικοί. Στη δήλωση διευκρινίζεται ότι *«η αρχή αυτή θα θεωρείται ότι τηρείται αν, κατά γενικό κανόνα, το ετήσιο διαρθρωτικό έλλειμμα δεν υπερβαίνει το 0,5% του ονομαστικού ΑΕΠ»*.¹³

¹² Αντιστοιχεί στις παραγράφους 10 έως 14 της γνώμης της ΝΥΣ του 2018.

¹³ Αντιστοιχεί στην παράγραφο 16 της γνώμης της ΝΥΣ του 2018.

19. Κατά συνέπεια, το άρθρο 3 ΣΣΣΔ μπορεί να θεωρηθεί ότι ανήκει στις «ουσιαστικές διατάξεις» στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 16 ΣΣΣΔ¹⁴.
20. Με τη σειρά της, η προτεινόμενη δέσμη EGR επανεξετάζει διάφορα στοιχεία που αποτελούν μέρος του άρθρου 3 της ΣΣΣΔ. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή: «το μεταρρυθμισμένο [πλαίσιο] εκπληρώνει επίσης τους κύριους σκοπούς του δημοσιονομικού συμφώνου που περιέχεται στον τίτλο III της [ΣΣΣΔ]... Με μεσοπρόθεσμο προσανατολισμό βασισμένο στις ειδικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει κάθε χώρα όσον αφορά το χρέος, ο [προτεινόμενος κανονισμός για την αντικατάσταση του κανονισμού 1466/97] αντικατοπτρίζει εν μέρει την απαίτηση του δημοσιονομικού συμφώνου περί σύγκλισης σε μεσοπρόθεσμες θέσεις η οποία θα προταθεί λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει κάθε χώρα όσον αφορά το δημόσιο χρέος [άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο β) της ΣΣΣΔ]. Μολονότι δίνει έμφαση στο διαρθρωτικό ισοζύγιο, το δημοσιονομικό σύμφωνο απαιτεί επίσης ανάλυση δαπανών χωρίς να υπολογίζονται τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων για τη συνολική αξιολόγηση της συμμόρφωσης [άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο β) της ΣΣΣΔ], ανάλυση η οποία προβλέπεται επίσης [στην πρόταση]. Το δημοσιονομικό σύμφωνο επιτρέπει προσωρινές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του μόνο υπό εξαιρετικές περιστάσεις [άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της ΣΣΣΔ], όπως προβλέπεται στον [προτεινόμενο κανονισμό]. Το δημοσιονομικό σύμφωνο προβλέπει ότι, σε περίπτωση που παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής σε αυτόν, πρέπει να εφαρμόζονται μέτρα για τη διόρθωση των αποκλίσεων εντός ορισμένης προθεσμίας [άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο ε) της ΣΣΣΔ]. Στο ίδιο πνεύμα, το μεταρρυθμισμένο πλαίσιο απαιτεί διορθώσεις των αποκλίσεων από την πορεία των καθαρών δαπανών που καθόρισε το Συμβούλιο. Επιπλέον, όταν οι αποκλίσεις έχουν ως αποτέλεσμα έλλειμμα που υπερβαίνει το 3 % του ΑΕΠ, το κράτος μέλος μπορεί να υπαχθεί στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. [...] Το δημοσιονομικό σύμφωνο προβλέπει ότι η Επιτροπή και το Συμβούλιο διαδραματίζουν ρόλο στη διαδικασία επιβολής (άρθρο 5 της ΣΣΣΔ), όπως αναφέρεται στην πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου»¹⁵.

¹⁴ Αντιστοιχεί στην παράγραφο 17 της γνώμης της ΝΥΣ του 2018.

¹⁵ Αιτιολογική έκθεση στην πρόταση κανονισμού σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία καθώς και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, σ. 3-4.

21. Τούτων δοθέντων, η Επιτροπή συνάγει ότι *«μπορεί να θεωρηθεί ότι το προτεινόμενο μεταρρυθμισμένο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης ενσωματώνει τις ουσιαστικές δημοσιονομικές διατάξεις της ΣΣΣΔ στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 16 της ΣΣΣΔ.»*¹⁶
22. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, σε αντίθεση με την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου του 2017 σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη, η δέσμη EGR προτείνει μόνο τη χρησιμοποίηση κανονισμών της ΕΕ ως μέσου ενσωμάτωσης των *«ουσιαστικών διατάξεων»* του δημοσιονομικού συμφώνου στο ενωσιακό δίκαιο. Στην παράγραφο 18 της γνώμης του 2018, η ΝΥΣ επισήμανε, όσον αφορά την εκ της ΣΣΣΔ υποχρέωση για ενσωμάτωση του κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού *«μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, ή άλλως διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση και εκπλήρωση κατοχυρώνονται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό»*, ότι, με το να ενεργήσει μέσω οδηγίας, ο νομοθέτης της ΕΕ *«αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων της μεταφοράς στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών [παρέχοντάς τους έτσι τη δυνατότητα να] διαθέτουν, στο πλαίσιο της πρότασης, περιθώριο διακριτικής ευχέρειας το οποίο δεν διαθέτουν στο πλαίσιο της ΣΣΣΔ»*. Αντιθέτως, στις παρούσες προτάσεις, η εν λόγω διακριτική ευχέρεια δεν θα είναι διαθέσιμη, δεδομένου ότι οι κανονισμοί της ΕΕ είναι δεσμευτικοί ως προς όλα τα μέρη τους και ισχύουν άμεσα σύμφωνα με το άρθρο 288 της ΣΛΕΕ.
23. Ωστόσο, υπάρχουν δύο στοιχεία στα οποία διαφέρουν οι *«ουσιαστικές διατάξεις»* του δημοσιονομικού συμφώνου και εκείνες της προτεινόμενης δέσμης EGR:
- πρώτον, οι προτάσεις δεν επιβάλλουν συγκεκριμένο και υποχρεωτικό αριθμητικό δημοσιονομικό κανόνα· και
 - δεύτερον, οι προτάσεις αντικαθιστούν τον *«κανόνα του 1/20»* για τη μέτρηση της βασισμένης στο χρέος ΔΥΕ με αναφορά στην απόκλιση από την πορεία των καθαρών δαπανών, δεδομένου ότι ο πρώτος κανόνας θεωρείται από την Επιτροπή ότι *«συνεπαγόταν υπέρμετρα απαιτητικές δημοσιονομικές προσπάθειες για ορισμένα κράτη μέλη»*¹⁷.

¹⁶ Ο. π.

¹⁷ Αιτιολογική έκθεση στην πρόταση κανονισμού σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία καθώς και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, σ. 3.

24. Το βασικό ερώτημα είναι αν, παρά τις δύο προαναφερθείσες διαφορές, η EGR αντιστοιχεί στις «ουσιαστικές διατάξεις» των φορολογικών διατάξεων της ΣΣΣΔ. Για την εξέταση του ζητήματος αυτού, πρέπει να ληφθούν υπόψη διάφορα κριτήρια.
25. Η ισοδυναμία μεταξύ των δύο καθεστώτων (η αποκαλούμενη «τελλολογική ερμηνεία») αποτελεί σημαντικό κριτήριο για την απάντηση στο ερώτημα εάν το περιεχόμενο της δέσμης EGR αντιστοιχεί στις «ουσιαστικές διατάξεις» των σχετικών διατάξεων της ΣΣΣΔ και, συναφώς, εάν η πρόταση της Επιτροπής βασίζεται σε αυτό. Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι τόσο η ΣΣΣΔ όσο και η προτεινόμενη δέσμη EGR έχουν κοινό στόχο τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη συμμόρφωση με την υποχρέωση που σχετίζεται με την αποφυγή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων.
26. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται στην παράγραφο 21 της γνώμης της ΝΥΣ του 2018, το γεγονός ότι οι δύο μηχανισμοί έχουν τον ίδιο σκοπό δεν επιβάλλει κατ' ανάγκη να είναι ίδια και τα χρησιμοποιούμενα για τον σκοπό αυτό μέσα. Ως εκ τούτου, είναι δυνατόν να συναχθεί ότι η προτεινόμενη δέσμη EGR περιέχει τις «ουσιαστικές διατάξεις» του τίτλου III της ΣΣΣΔ υπό τη προϋπόθεση ότι η προσέγγιση των δύο πράξεων για την επίτευξη του κοινού σκοπού επιτρέπει την επίτευξη ισοδύναμων αποτελεσμάτων με οικονομικούς όρους.
27. Ουσιαστικά, όπως επισημαίνεται στην παράγραφο 22 της γνώμης της ΝΥΣ του 2018, τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να αποδείξουν ότι, εάν δεν θα υφίσταται πλέον ενεργή υποχρέωση απορρέουσα από διεθνή συνθήκη, όπως αυτή που περιέχεται σήμερα στο άρθρο 3 ΣΣΣΔ, οι δεσμεύσεις που επιβάλλονται δυνάμει της προτεινόμενης δέσμης EGR θα οδηγούν στην επίτευξη αποτελέσματος ισοδύναμου με αυτό που προκύπτει από το δημοσιονομικό σύμφωνο.
28. Ωστόσο, η εκτίμηση αυτή δεν μπορεί να στηρίζεται αποκλειστικά και μόνο στην αναζήτηση οικονομικής ισοδυναμίας.
Όπως αναφέρεται στις παραγράφους 23-29 της γνώμης του 2018, αυτό απαιτεί δύο προϋποθέσεις.

29. Πρώτον, τα συμβαλλόμενα μέρη θα πρέπει να λάβουν, επίσης, υπόψη την προσέγγιση όσον αφορά τη διακυβέρνηση και την προσέγγιση όσον αφορά την εφαρμογή, στις οποίες και βασίζονται οι δύο πράξεις, η ΣΣΣΔ και η προτεινόμενη δέσμη EGR. Και οι δύο πράξεις εκφράζουν δύο πολύ διαφορετικά μοντέλα διακυβέρνησης και εφαρμογής. Η ΣΣΣΔ στηρίζεται σε μια κοινή αριθμητική παράμετρο, γνωστή εκ των προτέρων και εφαρμοζόμενη εξίσου σε όλα τα συμβαλλόμενα μέρη. Πρόκειται για ένα κεντρικό μοντέλο με βάση κανόνες, το οποίο αποτέλεσε θεμελιώδες στοιχείο των διαπραγματεύσεων (βλέπε τη δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ζώνης του ευρώ, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 18). Η προτεινόμενη δέσμη μέτρων EGR βασίζεται σε μια αποκεντρωμένη προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία οι υποχρεώσεις καθορίζονται χωριστά για κάθε κράτος μέλος σε σύμπραξη με τα αρμόδια θεσμικά όργανα της ΕΕ (πρωτίστως την Επιτροπή).
30. Δεύτερον, όπως συζητείται εν εκτάσει στη γνώμη της ΝΥΣ του 2018 σε σχέση με το νόημα του όρου «ουσιαστικές διατάξεις» στο πλαίσιο αυτό, «η ενσωμάτωση των «ουσιαστικών διατάξεων» της ΣΣΣΔ στο δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να θεωρείται ότι πραγματοποιείται μόνο όταν επιτυγχάνεται ισοδυναμία ως προς τα αποτελέσματα των δύο νομικών πράξεων – ανεξαρτήτως των μέσων που χρησιμοποιούνται– αλλά και όταν εξασφαλίζεται υψηλός βαθμός ομοιογένειας και ταυτότητας μεταξύ του ουσιαστικού περιεχομένου των δύο πράξεων»¹⁸.
31. Επιπλέον, η ΝΥΣ προσθέτει ότι η υποχρέωση σχετικά με την ενσωμάτωση των ουσιαστικών διατάξεων που περιέχεται στο άρθρο 16 ΣΣΣΔ δεν μπορεί να ερμηνευθεί ανεξάρτητα από τις περιστάσεις στις οποίες θεσπίστηκε. Ως εκ τούτου, πρέπει να σημειωθεί ότι το κείμενο της διάταξης αυτής περιέχει διάφορους σημαντικούς προσδιορισμούς: πρώτον, η διαδικασία της ενσωμάτωσης πρέπει να βασιστεί σε εκτίμηση «της κτηθείσας κατά την εφαρμογή της εμπειρίας» από την ΣΣΣΔ, και, δεύτερον, στο πλαίσιο της διαδικασίας να «λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα [...] με στόχο την ενσωμάτωση των ουσιαστικών διατάξεων της [ΣΣΣΔ] στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

¹⁸ Παράγραφος 29 της γνώμης της ΝΥΣ του 2018. Βλ. επίσης παραγράφους 25-28.

32. Ως εκ τούτου, η διατύπωση της διάταξης αυτής απαιτεί σαφώς η εμπειρία που αποκτήθηκε κατά την εφαρμογή του δημοσιονομικού συμφώνου να λαμβάνεται υπόψη για τους σκοπούς της ενσωμάτωσής του στο δίκαιο της Ένωσης. Με τη σειρά της, η συμμόρφωση με την απαίτηση αυτή προϋποθέτει ότι η διαδικασία ενσωμάτωσης δεν μπορεί να εκληφθεί ως μηχανική μεταγραφή του κειμένου της ΣΣΣΔ σε νομοθετικές πράξεις της ΕΕ. Το κείμενο επίσης μάλλον προβλέπει υποχρέωση μέσων («μέτρα [...] με στόχο») παρά ορίζει συγκεκριμένο τελικό αποτέλεσμα. Και τα δύο αυτά στοιχεία παραπέμπουν σαφώς στην ανάγκη να αξιολογηθεί η ισοδυναμία των μέτρων με ολοκληρωμένο τρόπο, λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο εντός του οποίου πρόκειται να εφαρμοστούν οι νέες διατάξεις EGR και τις αλλαγές στο πλαίσιο αυτό, συμπεριλαμβανομένης της εμπειρίας που αποκτήθηκε από τότε που υπεγράφη η ΣΣΣΔ.

33. Η τρέχουσα δέσμη μέτρων αναφέρεται ρητώς στο προοίμιο σε ορισμένα στοιχεία που σχετίζονται με την εφαρμογή του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης¹⁹. Η ανάγκη να ληφθεί υπόψη αυτή η πρόσφατη εμπειρία από την τρέχουσα μεταρρύθμιση έχει αναγνωριστεί ρητώς από το Συμβούλιο²⁰. Ως εκ τούτου, αυτά τα περιστασιακά στοιχεία είναι επίσης σημαντικά κατά την αξιολόγηση του αν οι προτάσεις ενσωματώνουν δεόντως τις «ουσιαστικές διατάξεις» της ΣΣΣΔ, σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 16 ΣΣΣΔ.

¹⁹ Αιτιολογική σκέψη (5) της πρότασης κανονισμού σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία καθώς και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου και της πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος: *«Το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης θα πρέπει να προσαρμοστεί προκειμένου να συνεκτιμηθούν καλύτερα η αυξανόμενη ανομοιογένεια των δημοσιονομικών θέσεων, οι κίνδυνοι για τη βιωσιμότητα και άλλες ευπάθειες σε όλα τα κράτη μέλη. Η ισχυρή απάντηση πολιτικής στην πανδημία COVID-19 αποδείχθηκε [ιδιαίτερα] αποτελεσματική για τον μετριασμό των οικονομικών και κοινωνικών ζημιών της κρίσης, αλλά η κρίση είχε ως αποτέλεσμα σημαντική αύξηση των λόγων χρέους του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, γεγονός που υπογραμμίζει τη σημασία της μείωσης των λόγων χρέους σε συνετά επίπεδα με σταδιακό, διαρκή και φιλικό προς την ανάπτυξη τρόπο και της αντιμετώπισης των μακροοικονομικών ανισορροπιών, αποδίδοντας παράλληλα τη δέουσα προσοχή στους στόχους απασχόλησης και τους κοινωνικούς στόχους. Συγχρόνως, το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης θα πρέπει να προσαρμοστεί ώστε να συμβάλλει στην αντιμετώπιση των μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση, συμπεριλαμβανομένων της επίτευξης δίκαιης ψηφιακής και πράσινης μετάβασης, σε συνδυασμό με το νομοθέτημα για το κλίμα, της διασφάλισης ενεργειακής ασφάλειας, της ανοικτής στρατηγικής αυτονομίας, της αντιμετώπισης των δημογραφικών αλλαγών, της ενίσχυσης της κοινωνικής και οικονομικής ανθεκτικότητας και της εφαρμογής της στρατηγικής πυξίδας για την ασφάλεια και την άμυνα, οι οποίες απαιτούν όλες μεταρρυθμίσεις και διαρκή υψηλά επίπεδα επενδύσεων τα επόμενα έτη.»*

²⁰ Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τις κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, της 14ης Μαρτίου 2023, παράγραφος 6: *«ΘΕΩΡΕΙ ότι το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης και τα περαιτέρω βήματα για την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τις απαντήσεις που έδωσε η οικονομική πολιτική της Ένωσης σε προηγούμενες κρίσεις.»*

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

34. Εναπόκειται στα συμβαλλόμενα μέρη της ΣΣΣΔ να αξιολογήσουν το νόημα και τις επιπτώσεις των διατάξεων, τις οποίες τα ίδια διαπραγματεύτηκαν και επικύρωσαν, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης λήψης των αναγκαίων μέτρων με σκοπό την ενσωμάτωση των «ουσιαστικών διατάξεων» του τίτλου III της εν λόγω συνθήκης στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως ορίζεται στο άρθρο 16 αυτής.
35. Η ενσωμάτωση «ουσιαστικών διατάξεων» της ΣΣΣΔ στο δίκαιο της Ένωσης εξαρτάται από την αξιολόγηση της ισοδυναμίας μεταξύ του άρθρου 3 ΣΣΣΔ και των δημοσιονομικών διατάξεων της δέσμης EGR. Κατά τη διενέργεια της αξιολόγησης αυτής, τα συμβαλλόμενα μέρη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα ακόλουθα: τον βαθμό οικονομικής ισοδυναμίας μεταξύ των δύο μηχανισμών, τη σύγκριση μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων διακυβέρνησης και εφαρμογής που προβλέπονται στη ΣΣΣΔ και προτείνονται στη δέσμη EGR· την ερμηνεία του όρου «ουσιαστικές διατάξεις» (μεταφραζόμενη σε ορισμένες γλωσσικές αποδόσεις της ΣΣΣΔ ως «περιεχόμενο») και το γενικό πλαίσιο που θέτει ως προϋπόθεση το άρθρο 16 ΣΣΣΔ για την εν λόγω ενσωμάτωση, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης της εμπειρίας από την εφαρμογή της εν λόγω συνθήκης.