



Bryssel, 13. syyskuuta 2023
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Toimielinten väliset asiat:
2023/0138(COD)
2023/0137(CNS)
2023/0136(NLE)

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Lähettiläs: Oikeudellinen yksikkö

Asia: Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen III osaston "Finanssipoliittinen sopimus" sisällön ehdotettu sisällyttäminen unionin oikeuteen kolmen komission ehdotuksen nojalla, jotka koskevat talouspolitiikan tuloksellisesta koordinoinnista ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta annettavaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä ja neuvoston asetuksen N:o 1467/97 muuttamisesta annettavaa neuvoston asetusta sekä jäsenvaltioiden julkisen talouden kehäksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin 2011/85/EU muuttamisesta annettavaa neuvoston direktiiviä

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

I. JOHDANTO

1. Euroopan komissio esitti 26. huhtikuuta 2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi talouspolitiikan tehokkaasta yhteensovittamisesta ja julkisen talouden monenvälisestä valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97² kumoamisesta, ehdotuksen neuvoston asetukseksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97³ muuttamisesta ja ehdotuksen neuvoston direktiiviksi 2011/85/EU jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista⁴ (jäljempänä yhdessä 'talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelupaketti').
2. Ehdotuksilla pyritään *tekemään EU:n talousohjausjärjestelmästä yksinkertaisempi (käyttämällä vain yhtä operatiivista indikaattoria, nettomenouraa, ja yksinkertaistamalla raportointivaatimuksia erityisesti ottamalla käyttöön yksi kokonaisvaltainen keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittinen suunnitelma), läpinäkyvämpi ja vaikuttavampi, lisäämään jäsenvaltioiden sitoutumista ohjausjärjestelmään ja parantamaan sen noudattamisen valvontaa. Lisäksi pyritään siihen, että ohjausjärjestelmä mahdollistaa uudistusten ja investointien toteuttamisen ja samalla voidaan pienentää korkeaa julkisen talouden velkasuhdetta realistisesti, asteittain ja pitkäjänteisesti.*⁵ Koska uudistetulla ohjausjärjestelmällä pyritään terveeseen ja kestäväan julkiseen talouteen sekä kasvun edistämiseen, se vastaa myös talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen (vakaussopimus) III osaston muodostavan finanssipoliittisen sopimuksen keskeisiä tavoitteita. Myös muissa ehdotetun lainsäädännön osissa säilytetään finanssipoliittisen sopimuksen sisältö⁶.

² COM(2023) 240 final.

³ COM(2023) 241 final.

⁴ COM(2023) 242 final

⁵ Talouspolitiikan tuloksellisesta koordinoitua ja monenvälistä julkisen talouden valvontaa sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamista koskevan asetusehdotuksen perustelut, s. 2.

⁶ Sama asiakirja, s. 3.

3. Näin ollen kaikki kolme EGR-pakettiin sisältyvää ehdotusta sisältävät identtisesti muotoillun johdanto-osan kappaleen, jossa täsmennetään, että ”*niillä luodaan uudistettu unionin talousohjausjärjestelmä, jolla talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’vakaussopimus’, III osasto ”Finanssipoliittinen sopimus” saatetaan osaksi unionin lainsäädäntöä vakaussopimuksen 16 artiklaa noudattaen*”⁷.
4. Tässä yhteydessä neuvostossa meneillään olevan ehdotusten valmistelutyön aikana finanssineuvosten työryhmä on esittänyt seuraavat kysymykset:
- i) Sisältääkö EGR-paketti vakaussopimuksen 16 artiklassa tarkoitetun finanssipoliittisen sopimuksen ”sisällön”?,
 - ii) Mitä seurauksia EGR-paketin hyväksymisellä olisi vakaussopimuksen oikeudelliseen järjestelmään ja
 - iii) sovelletaanko vakaussopimuksen 7 artiklaa, jos EGR-paketti korvaa vakaussopimuksen?
5. Neuvoston oikeudellinen yksikkö muistuttaa, että samanlaisia kysymyksiä on jo analysoitu sen 25. huhtikuuta 2018 antamassa lausunnossa⁸ ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä.

⁷ Ehdotus asetukseksi talouspolitiikan tehokkaasta yhteensovittamisesta ja julkisen talouden monenvälisestä valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta, johdanto-osan 32 kappale, ehdotus neuvoston asetukseksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä, johdanto-osan 23 kappale sekä ehdotus neuvoston direktiiviksi 2011/85/EU jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, johdanto-osan 8 kappale.

⁸ Asiakirja 8336/18 (neuvoston oikeudellisen yksikön vuoden 2018 lausunto).

6. Näin ollen kysymyksiä, jotka liittyvät vakaussopimuksen säännösten oikeudelliseen asemaan kohdistuviin vaikutuksiin, jos säännökset sisällytettäisiin unionin lainsäädäntöön tavalla, joka vastaa sen ”sisältöä”, on jo käsitelty ja niihin on vastattu neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antaman lausunnon 30–39 ja 41 kohdassa.
- Koska nykyiset kysymykset 2 ja 3 perustuvat samaan oletukseen, EGR-paketissa ei ole uusia elementtejä, jotka muuttaisivat vuoden 2018 lausunnon päätelmiä tältä osin. Näin ollen käsillä olevassa lausunnossa keskitytään kysymykseen 1 siltä osin kuin EGR-paketti poikkeaa olennaisesti ehdotuksesta, jota analysoitiin neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antamassa lausunnossa. Tässä lausunnossa tukeudutaan kuitenkin tarvittaessa edelleen vuoden 2018 lausuntoon tämän analyysin tueksi.

II. OIKEUDELLINEN TAUSTA JA ASIAAN LIITTYVÄT TOSISEIKAT

7. Vakaussopimus tuli voimaan 1. tammikuuta 2013 ja loi sopimuspuolille velvoitteen vahvistaa sitovilla ja pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoisilla kansallisilla säännöksillä suhdannekorjatuin luvuin tasapainoisen budjetin sääntö siten, että rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, mutta se voi nousta 1,0 prosenttiin suhteessa BKT:hen, jos jäsenvaltion velkataso jää merkittävästi alle 60 prosentin suhteessa BKT:hen ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyyteen kohdistuvat riskit ovat vähäiset ("tasapainoisen budjetin sääntö", vakaussopimuksen 3 artiklan 2 kohta). Vakaussopimuksessa edellytetään lisäksi, että tasapainoisen budjetin säännön on tultava voimaan sopimuspuolten kansallisessa lainsäädännössä *"sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä, tai takaamalla muulla tavoin, että niitä noudatetaan täysimääräisesti ja että niihin pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa"* (vakaussopimuksen 3 artiklan 2 kohta).

Tätä täydennetään vaatimuksella varmistaa, että merkittävät poikkeamat laukaisevat automaattisesti korjausmekanismin (vakaussopimuksen 3 artiklan 2 kohta). Komissio on lisäksi ehdottanut joitakin kansallisia julkisen talouden korjausmekanismeja koskevia yhteisiä periaatteita, mukaan lukien valvonnasta vastaavien elinten aseman ja riippumattomuuden osalta⁹.

⁹ Komission tiedonanto Kansallisia julkisen talouden korjausmekanismeja koskevat yhteiset periaatteet (COM(2012) 312 final).

8. Vakaussopimus sisältää lisäksi erityisiä noudattamisen valvontaa koskevia mekanismeja, joiden mukaisesti tasapainoisen budjetin säännön asianmukaisen osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen noudattamatta jättäminen voi johtaa siihen, että asia saatetaan Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi perussopimuksen mukaisten velvoitteiden rikkomisen johdosta (vakaussopimuksen 8 artikla). Siihen kuuluu myös yleisempiä hallintotapaa koskevia sitoumuksia, jotka liittyvät esimerkiksi liiallisen alijäämän menettelystä äänestämiseen (vakaussopimuksen 7 artikla), talouspoliittisten uudistusten etukäteiskoordinoointia (11 artikla) sekä mahdollisuus järjestää euroalueen huippukokouksia (vakaussopimuksen 12 artikla)¹⁰.
9. Vakaussopimuksessa määrätään myös, että "*[v]iimeistään viiden vuoden kuluttua tämän sopimuksen voimaantulopäivästä toteutetaan sen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti tarvittavat toimenpiteet tämän sopimuksen sisällön liittämiseksi osaksi Euroopan unionin oikeutta*" (vakaussopimuksen 16 artikla).

¹⁰ Tämä vastaa neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antaman lausunnon 6 kohtaa.

10. Komissio katsoo seuraavaa:

”Tukeutuen jäsenvaltioiden vakaussopimuksen toteuttamisesta saamaan kokemukseen ehdotetussa lainsäädäntöpaketissa säilytetään finanssipoliittisen sopimuksen keskipitkän aikavälin näkökulma välineenä, jolla saadaan aikaan finanssipolitiikan kurinalaisuus ja edistetään kasvua. Lainsäädäntöpaketilla vahvistetaan maakohtaista ulottuvuutta. Näin pyritään lisäämään kansallista sitoutumista muun muassa vahvistamalla riippumattomien finanssipolitiikan instituutioiden roolia, joka perustuu olennaisilta osin vakaussopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin komission ehdottamiin finanssipoliittisen sopimuksen yhteisiin periaatteisiin. Tässä asetuksessa säädetään finanssipoliittisessa sopimuksessa edellytetystä, noudattamista koskevaan kokonaisarvioon sisältyvästä analyysistä, joka koskee menoja, joista on vähennetty harkinnanvaraiset tulopuolen toimenpiteet. Kuten finanssipoliittisessa sopimuksessa, myös tässä asetuksessa sallitaan väliaikaiset poikkeamat keskipitkän aikavälin suunnitelmasta vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Finanssipoliittisen sopimuksen tavoin tässä asetuksessa säädetään, että jos havaitaan merkittäviä poikkeamia keskipitkän aikavälin suunnitelmasta, on toteutettava toimenpiteitä niiden korjaamiseksi tietyn ajanjakson kuluessa. Lainsäädäntöpaketilla vahvistetaan julkisen talouden valvontaa ja noudattamisen valvontamenettelyjä terveen ja kestävän julkisen talouden sekä kestävän ja osallistavan kasvun edistämistä koskevan sitoumuksen täyttämiseksi. Tästä syystä talousohjauskehyksen uudistuksessa säilytetään vakaussopimuksessa asetetut talousarvion kurinalaisuutta ja velkakestävyyttä koskevat perustavoitteet.”¹¹

¹¹ Ehdotus asetukseksi talouspolitiikan tuloksellisesta koordinoinnista ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta, johdanto-osan 32 kappale, ehdotus neuvoston asetukseksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta, johdanto-osan 23 kappale, ja ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin 2011/85/EU muuttamisesta, johdanto-osan 8 kappale.

III. OIKEUDELLINEN ANALYYSI

11. On tehtävä kaksi alustavaa huomiota: ensinnäkin vakaussopimuksen velvoite toteuttaa tarvittavat toimenpiteet kyseisen sopimuksen ”sisällön” liittämiseksi osaksi EU:n oikeutta ei voi rajoittaa unionin lainsäätäjän harkintavaltaa sen asianmukaiseksi katsoman talouden ohjausjärjestelmän hyväksymisessä. Jäsenvaltioiden väliset kansainväliset sopimukset eivät voi vaarantaa EU:n oikeusjärjestyksen riippumattomuutta.
12. Toiseksi, kuten neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antaman lausunnon 9 kohdassa selvennetään, ”on vakaussopimuksen sopimuspuolten tehtävä arvioida niiden itsensä neuvottelemien ja ratifioimien määräysten tarkoitus ja vaikutukset”. Kuten mainitussa lausunnossa, myös tässä lausunnossa näin ollen rajoitutaan muutamiin tulkintaperusteisiin, jotta sopimuspuolet voisivat arvioida, saataisiinko ehdotetulla EGR-paketilla liitettyä vakaussopimuksen ”sisältö” osaksi unionin lainsäädäntöä vakaussopimuksen 16 artiklan mukaisesti.
13. Ensisijaisesti vakaussopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa määrätään, että sopimusta on sovellettava ja tulkittava EU:n perussopimusten mukaisesti ja erityisesti SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen ja johdetun EU-lainsäädännön mukaisesti. Toiseksi, valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (VCLT) 31 artiklan 1 kohdan mukaan valtiosopimuksia, kuten vakaussopimusta, on tulkittava niiden tekstin, asiayhteyden, tarkoituksen ja päämäärän pohjalta: ”*valtiosopimusta on tulkittava [...] antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa*”.
14. Lisäksi Wienin yleissopimuksen 23 artiklassa viitataan tulkintakeinoihin, jotka täydentävät edellisessä kohdassa mainittuja keinoja, mukaan lukien valtiosopimuksen valmistelutyö ja sitä tehtäessä vallinneet olosuhteet.

15. "Sisällön" käsitettä on tulkittava edellä mainituin perustein.
16. Vakaussopimuksen 1 artiklassa vahvistetaan perussopimuksen tavoitteet: i) talous- ja rahaliiton taloudellisen pilarin vahvistaminen hyväksymällä joukko sääntöjä, joiden tarkoituksena on edistää talousarvion kurinalaisuutta finanssipoliittisella sopimuksella; ii) niiden talouspolitiikkojen koordinoinnin vahvistaminen ja iii) euroalueen hallinnoinnin parantaminen. Kaikkien näiden kolmen tavoitteen voidaan katsoa olevan vakaussopimuksen olennaisia osia ja näin ollen osa sen sisällöstä¹². Kuten sen johdanto-osan kappaleissa todetaan, EGR-paketin tarkoituksena on kuitenkin sisällyttää unionin oikeuteen ainoastaan vakaussopimuksen III osasto ("finanssipoliittinen sopimus"), joka vastaa vakaussopimuksen ensimmäistä edellä mainittua tavoitetta. Näin ollen seuraavassa analyysissä keskitytään tähän ensimmäiseen tavoitteeseen, joka on budjettikurin edistäminen finanssipoliittisen sopimuksen avulla.
17. Tämä tavoite on olennaisilta osiltaan esitetty vakaussopimuksen 3 artiklassa. Siinä otetaan käyttöön : i) tasapainoisen budjetin sääntö todellisin numeerisin määrin ilmaistuna (rakenteellisen alijäämän alin viitearvo 0,5 % suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen); ii) velvoite saattaa mainittu sääntö osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden kuluessa kyseisen perussopimuksen voimaantulosta "*sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoilla säännöksillä, tai takaamalla muulla tavoin, että niitä noudatetaan täysimääräisesti ja että niihin pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa*"; ja iii) automaattinen korjausmekanismi.
18. Edellisissä kohdissa mainittua tarkoitusta ja sisältöä on tulkittava siinä asiayhteydessä, jossa vakaussopimuksesta neuvoteltiin. Sopimusta koskevista neuvotteluista vastaava hallitustenvälinen konferenssi perustettiin euroalueen valtion- ja hallitusten päämiesten 9. joulukuuta 2011 antaman julkilausuman mukaisesti. Kyseisessä julkilausumassa päämiehet viittasivat aikomukseensa ottaa käyttöön talous- ja rahaliiton vahvistettu rakenne, erityisesti sitoutumalla sellaisen uuden finanssipoliittisen säännön laatimiseen, joka perustuu periaatteeseen, jonka mukaan julkisen talouden rahoitusaseman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Julkilausumassa täsmennettiin, että "*tätä periaatetta katsotaan pääsääntöisesti noudatettavan silloin, jos vuosittainen rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia suhteessa nimelliseen BKT:hen*"¹³.

¹² Tämä vastaa neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antaman lausunnon 10–14 kohtaa.

¹³ Tämä vastaa neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antaman lausunnon 16 kohtaa.

19. Näin ollen vakaussopimuksen 3 artiklaa voidaan pitää sinä vakaussopimuksen ”sisältönä”, johon vakaussopimuksen 16 artiklassa viitataan¹⁴.
20. Ehdotetussa EGR-paketissa puolestaan esitetään useita vakaussopimuksen 3 artiklaan sisältyviä osatekijöitä. Komissio toteaa, että ”uudistettu ohjausjärjestelmä vastaa myös [vakaussopimuksen] III osaston muodostavan finanssipoliittisen sopimuksen tavoitteita ... [Ehdotetussa asetuksessa asetuksen 1466/97 korvaamisesta] sovelletaan maakohtaisiin velkahaasteisiin perustuvaa keskipitkän aikavälin näkökulmaa. Näin ollen osin noudatetaan finanssipoliittisen sopimuksen vaatimusta, jonka mukaan keskipitkän aikavälin rahoitusasemien lähentämisestä tehtävässä ehdotuksessa on otettava huomioon maakohtaiset julkisen velan haasteet (vakaussopimuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohta). Vaikka finanssipoliittisessa sopimuksessa painotetaan rakenteellista rahoitusasemaa, siinä edellytetään myös kokonaisarviota, johon sisältyy analyysi menoista, joista on vähennetty harkinnanvaraiset tulopuolen toimenpiteet (vakaussopimuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohta). Tämä analyysi säilytetään [ehdotuksessa]. Finanssipoliittisessa sopimuksessa sallitaan väliaikaiset poikkeamiset keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa (vakaussopimuksen 3 artiklan 1 kohdan c alakohta). Näin on myös [ehdotetussa asetuksessa]. Finanssipoliittisessa sopimuksessa määrätään, että jos havaitaan merkittäviä poikkeamia keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta, on toteutettava toimenpiteitä poikkeamien korjaamiseksi tietyn ajanjakson kuluessa (vakaussopimuksen 3 artiklan 1 kohdan e alakohta). Uudistetussa ohjausjärjestelmässä edellytetään vastaavasti korjaamaan poikkeamiset neuvoston vahvistamasta nettomenourasta. Lisäksi jos poikkeamat aiheuttavat alijäämän, joka on yli 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, jäsenvaltio voidaan asettaa liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn. [...] Finanssipoliittisen sopimuksen mukaan komissio ja neuvosto osallistuvat noudattamisen valvontaprosessiin (vakaussopimuksen 5 artikla), kuten ehdotuksessa neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta todetaan¹⁵.

¹⁴ Vastaa neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antaman kannanoton 17 kohtaa.

¹⁵ Ehdotus asetukseksi talouspolitiikan tuloksellisesta koordinoinnista ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta, perustelut s. 3–4.

21. Esitetyn perusteella komissio toteaa, että ”voidaan katsoa, että ehdotetulla uudistetulla talouden ohjausjärjestelmällä sisällytetään julkista taloutta koskevat vakaussopimuksen määräykset EU:n lainsäädäntöön vakaussopimuksen 16 artiklaa noudattaen”¹⁶.
22. On myös huomattava, että toisin kuin vuonna 2017 annetussa ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä, EGR-paketissa ehdotetaan ainoastaan EU:n asetusten käyttämistä finanssipoliittisen sopimuksen ”sisällön” sisällyttämiseksi unionin lainsäädäntöön. Neuvoston oikeudellinen yksikkö totesi vuonna 2018 antamansa kannanoton 18 kohdassa, että vakaussopimuksessa edellytetään, että tasapainoisen budjetin sääntö on sisällytettävä ”sitovilla ja luonteeltaan pysyvillä, mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä, tai takaamalla muulla tavoin, että niitä noudatetaan täysimääräisesti ja että niihin pitäydytään täysin kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa” ja että toimiessaan direktiivillä EU:n lainsäätäjät ”antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja siinä käytettävistä menettelyistä; [jolloin niillä] olisi ehdotuksen mukaan harkintavaltaa, jota niille ei vakaussopimuksessa myönnetä”. Sitä vastoin nyt käsiteltävinä olevissa ehdotuksissa tällaista harkintavaltaa ei olisi saatavilla, koska EU:n asetukset ovat kaikilta osiltaan sitovia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan SEUT 288 artiklan mukaisesti.
23. Finanssipoliittisen sopimuksen ja ehdotetun EGR-paketin ”sisällössä” on kuitenkin kaksi eroavuutta:
- ensinnäkään ehdotuksiin ei sisälly erityistä ja pakollista numeerista finanssipoliittista sääntöä; ja
 - toiseksi ehdotuksissa korvataan velkaperusteisten liiallisia alijäämiä koskevien menettelyjen mittarina käytetty niin kutsuttu 1/20-sääntö viittauksella poikkeamiin nettomenouralta, koska komissio katsoo, että ensiksi mainittu sääntö on edellyttänyt ”joiltakin jäsenvaltioilta liian vaativia julkisen talouden toimia”¹⁷.

¹⁶ Ks. edellinen alaviite.

¹⁷ Ehdotus asetukseksi talouspolitiikan tuloksellisesta koordinoinnista ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta, perustelut s. 4.

24. Perustavanlaatuinen kysymys on, vastaako EGR edellä mainituista kahdesta eroavuudesta huolimatta vakaussopimuksen julkista taloutta koskevien säännösten ”sisältöä”. Tarkasteltaessa tätä kysymystä on otettava huomioon useita kriteerejä.
25. Näiden kahden järjestelmän välinen vastaavuus (ns. teleologinen lähestymistapa) on tärkeä peruste arvioitaessa, vastaako EGR-paketti vakaussopimuksen asiaa koskevien määräysten ”sisältöä”. Komissio onkin vedonnut siihen tässä tarkoituksessa. On kiistatonta, että niin vakaussopimuksen kuin EGR-paketinkin tavoitteena on julkisen velan vähentäminen ja liiallisten julkistalouden alijäämien välttämistä koskevan velvoitteen noudattaminen.
26. Kuten neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antaman kannanoton 21 kohdassa todetaan, se, että molemmilla mekanismeilla on sama päämäärä, ei kuitenkaan välttämättä edellytä, että tätä varten käytettävät keinot ovat samoja. Näin ollen voidaan todeta, että ehdotettu EGR-paketti sisältää vakaussopimuksen III osaston ”sisällön” edellyttäen, että näiden kahden välineen toimintamallit tämän yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi mahdollistavat taloudellisesti vastaavan tasoisten tulosten saavuttamisen.
27. Neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antaman kannanoton 22 kohdassa todetun mukaisesti sopimuspuolten on pohjimmiltaan oltava vakuuttuneita siitä, että tilanteessa, jossa ei enää olisi vakaussopimuksen 3 artiklaan nykyisin sisältyvän kaltaista kansainvälistä sopimusvelvoitetta, ehdotetun EGR-paketin nojalla asetettujen sitoumusten avulla saavutettaisiin vastaava tulos kuin finanssipoliittisella sopimuksella.
28. Tällainen arviointi ei kuitenkaan voi perustua pelkästään taloudellisen vastaavuuden tarkasteluun.
- Kuten vuoden 2018 kannanoton 23–29 kohdassa esitetään, tässä suhteessa on tarpeen antaa kaksi täsmennystä.

29. Ensinnäkin sopimuspuolten olisi myös otettava huomioon ne hallintoon ja täytäntöönpanoon liittyvät toimintamallit, joihin käsiteltävät kaksi välinettä, vakaussopimus ja ehdotettu EGR-paketti, perustuvat. Molempien välineiden pohjana ovat hyvin erilaiset hallinto- ja täytäntöönpanomallit. Vakaussopimus perustuu ennalta tiedossa olevaan yhteiseen numeeriseen muuttujaan, ja sitä sovelletaan sopimuspuoliin yhtäläisesti. Se on keskitetty, sääntöihin perustuva malli, ja tämä oli keskeinen osatekijä sitä koskeneissa neuvotteluissa (ks. 18 kohdassa mainittu euroalueen valtion- ja hallitusten päämiesten julkilausuma). Ehdotettu EGR-paketti perustuu hajautettuun toimintamalliin, jossa velvoitteet määritetään erikseen kunkin jäsenvaltion osalta yhteistyössä toimivaltaisten EU:n toimielinten (ensisijaisesti komission) kanssa.
30. Toiseksi, ja kuten tässä yhteydessä termin *'sisältö'* merkitystä pohdittiin pitkään neuvoston oikeudellisen yksikön vuonna 2018 antamassa lausunnossa, ”*vakaussopimuksen termin "sisältö/substanssi" liittämistä osaksi unionin oikeutta ei voida katsoa tehdyksi ainoastaan, jos kahden säädöksen vastaavuus on taattu, mitkä sitten ovatkaan tämän tuloksen saavuttamiseen käytetyt keinot, mutta myös kun molempien välineiden olennaisten osien välinen tasalaatuisuus ja samanluonteisuus on varmistettu.*”¹⁸
31. Lisäksi neuvoston oikeudellinen yksikkö haluaisi lisätä, että vakaussopimuksen 16 artiklaan sisältyvää velvollisuutta liittää sisältö osaksi unionin oikeutta ei voida tulkita erillään siitä asiayhteydestä, jossa se on asetettu. Näin ollen on todettava, että kyseisen määräyksen sanamuoto sisältää useita tärkeitä täsmennyksiä: ensinnäkin liittämismenettely on toteutettava ”*[vakaussopimuksen] täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella*”, ja toiseksi prosessi koostuu *tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta [vakaussopimuksen] sisällön liittämiseksi osaksi Euroopan unionin oikeutta*”.

¹⁸ Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto 2018, 29 kohta. Ks. myös sen 25–28 kohta.

32. Näin ollen tämän määräyksen sanamuoto edellyttää selvästi, että finanssipoliittisen sopimuksen soveltamisesta saadut kokemukset otetaan huomioon sen liittämiseksi unionin lainsäädäntöön. Tämän vaatimuksen noudattaminen puolestaan edellyttää, että liittämisprosessia ei voida ymmärtää vakaussopimuksen tekstin mekaaniseksi kopioinniksi EU:n säädöksiin. Tekstissä asetetaan myös keinoja koskeva velvoite (*”toteutetaan ... toimenpiteet ... liittämiseksi”*) sen sijaan, että siinä määrättäisiin tietystä lopputuloksesta. Molemmat seikat viittaavat selvästi siihen, että toimenpiteiden vastaavuutta on arvioitava kattavasti, ottaen huomioon asiayhteys, jossa uusia EGR-säännöksiä on määrä soveltaa, ja tässä asiayhteydessä tapahtuneet muutokset, mukaan lukien vakaussopimuksen allekirjoittamisen jälkeen saadut kokemukset.

33. Nykyisen paketin johdanto-osassa viitataan nimenomaisesti useisiin seikkoihin, jotka ovat merkityksellisiä unionin talouden ohjausjärjestelmän soveltamisen kannalta¹⁹. Neuvosto on nimenomaisesti tunnustanut tarpeen ottaa huomioon nämä meneillään olevasta uudistuksesta saadut viimeaikaiset kokemukset²⁰. Sen vuoksi myös nämä asiayhteyteen liittyvät tekijät ovat merkityksellisiä arvioitaessa, liitetäänkö vakaussopimuksen 'sisältö' ehdotuksissa asianmukaisesti osaksi Euroopan unionin oikeutta vakaussopimuksen 16 artiklan sanamuodon mukaisesti.

¹⁹ Ehdotus asetukseksi talouspolitiikan tuloksellisesta koordinoinnista ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta, johdanto-osan 5 kappale, ja ehdotus neuvoston asetukseksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta, johdanto-osan 5 kappale: *"Unionin talousohjausjärjestelmää olisi mukautettava siten, että siinä otetaan paremmin huomioon eri jäsenvaltioiden julkisen talouden rahoitusasemien, [kestävyysriskien] [julkisen velan haasteiden] ja muiden haavoittuvuuksien lisääntyvä keskinäinen epäyhtenäisyys. Covid-19-pandemian johdosta toteutetut vahvat politiikkatoimet osoittautuivat [hyvin] tuloksellisiksi kriisin aiheuttamien taloudellisten ja sosiaalisten vahinkojen lieventämisessä, mutta kriisi sai aikaan julkisen ja yksityisen sektorin velkasuhteiden huomattavan kasvun. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että velkasuhteita pienennetään maltillisille tasoille asteittain, pitkäjänteisesti ja kasvua edistävällä tavalla ja että makrotalouden epätasapainoja korjataan unohtamatta työllisyyttä koskevia ja sosiaalisia tavoitteita. Lisäksi unionin talousohjausjärjestelmää olisi mukautettava siten, että sillä autetaan vastaamaan unionin keskipitkän ja pitkän aikavälin haasteisiin, joita ovat muun muassa oikeudenmukaisen digitaalisen ja vihreän siirtymän, mukaan lukien ilmastolaki, aikaan saaminen, energiaturvallisuuden varmistaminen, avoin strateginen riippumattomuus, vastaaminen väestörakenteen muutokseen, yhteiskunnan ja talouden häiriönsietokyvyn vahvistaminen sekä turvallisuus- ja puolustusalan strategisen kompassin täytäntöönpano. Tämä kaikki edellyttää uudistuksia ja mittavia pitkäjänteisiä investointeja tulevana vuosina."*

²⁰ Neuvoston päätelmät suuntaviivoista EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi, 14. maaliskuuta 2023, 6 kohta: *"KATSOO, että talouden ohjausjärjestelmässä ja talous- ja rahaliiton (EMU) syventämisen tulevissa vaiheissa olisi otettava huomioon kokemukset, joita on saatu unionin talouspoliittisista toimista aiemmissa kriiseissä."*

IV. PÄÄTELMÄ

34. On vakaussopimuksen sopimuspuolten tehtävä arvioida niiden itsensä neuvottelemien ja ratifioimien määräysten tarkoitus ja vaikutukset, mukaan lukien velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet kyseisen sopimuksen III osaston '*sisällön*' liittämiseksi osaksi Euroopan unionin oikeutta, kuten sopimuksen 16 artiklassa määrätään.
35. Vakaussopimuksen '*sisällön*' liittäminen osaksi unionin lainsäädäntöä riippuu vakaussopimuksen 3 artiklan ja EGR-paketin julkista taloutta koskevien säännösten vastaavuuden arvioinnista. Kyseistä arviointia suorittaessaan sopimuspuolten olisi otettava huomioon seuraavat seikat: kyseisten kahden mekanismin välisen taloudellisen vastaavuuden aste; vakaussopimuksessa vahvistettujen ja EGR:ssä ehdotettujen eri hallinto- ja täytäntöönpanomallien välinen vertailu; termin '*sisältö*' tulkinta (engl. '*substance*', käännetty vakaussopimuksen tietyissä kieliversioissa "*sisällöksi*") ja yleinen asiayhteys, johon vakaussopimuksen 16 artiklassa viitataan, mukaan lukien arviointi kyseisen sopimuksen täytäntöönpanosta saaduista kokemuksista.
-