

Bruxelles, 13. rujna 2023.
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Međuinstitucijski predmeti:
2023/0138(COD)
2023/0137(CNS)
2023/0136(NLE)

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od:	Pravna služba
Predmet:	Predloženo uvođenje u pravo Unije biti glave III. „Fiskalni ugovor” Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju) prijedlozima Komisije za Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, Uredbu Vijeća o izmjeni Uredbe br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita i Direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

I. UVOD

1. Europska komisija 26. travnja 2023. predstavila je Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97², Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe br. 1467/97³ o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita i Prijedlog direktive o izmjeni Direktive Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica⁴ (dalje u tekstu „paket revizija gospodarskog upravljanja”).
2. Tim prijedlozima *nastoji se pojednostavniti EU-ov okvir upravljanja (upotrebom jedinstvenog operativnog pokazatelja u obliku kretanja neto rashoda i pojednostavnjenjem zahtjeva za izvješćivanje, posebno uvođenjem cjelovitog, jedinstvenog, integriranog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana), povećati njegovu transparentnost i djelotvornost, povećati nacionalnu odgovornost i poboljšati provedbu, čime će se omogućiti reforme i ulaganja uz istodobno smanjenje visokih udjela javnog duga na realističan, postupan i održiv način*⁵. Nadalje, *[i]stodobno reformirani okvir nastojanjima za zdrave i održive javne financije te poticanjem rasta ispunjava i glavne ciljeve Fiskalnog ugovora iz glave III. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju). Osim toga, sadržaj Fiskalnog ugovora zadržava se u drugim elementima predloženih propisa.*⁶

² COM(2023) 240 final.

³ COM(2023) 241 final.

⁴ COM(2023) 242 final.

⁵ Obrazloženje Prijedloga uredbe o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, str. 2.

⁶ Ibid., str. 3.

3. U skladu s tim, sva tri prijedloga iz paketa revizija gospodarskog upravljanja sadržavaju jednako formuliranu uvodnu izjavu, u kojoj se navodi da se njima *[u]spostavlja reformirani Unijin okvir gospodarskog upravljanja kojim se u pravo Unije uključuje sadržaj glave III. „Fiskalni ugovor” iz međudržavnog Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju), u skladu s njegovim člankom 16.*⁷.
4. U vezi s time, tijekom tekućeg pripremnog rada na prijedlozima u Vijeću, radna skupina financijskih savjetnika postavila je sljedeća pitanja:
- i) uključuje li paket revizija gospodarskog upravljanja „bit” Fiskalnog ugovora u smislu članka 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju;
 - ii) koje bi bile posljedice donošenja paketa revizija gospodarskog upravljanja na pravni režim Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju; i
 - iii) bi li se članak 7. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i dalje primjenjivao u slučajevima u kojima paket revizija gospodarskog upravljanja zamjenjuje Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.
5. Pravna služba Vijeća podsjeća da su ista pitanja već analizirana u njezinu mišljenju od 25. travnja 2018.⁸ o Prijedlogu direktive Vijeća o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja država članica.

⁷ Uvodna izjava 32. Prijedloga uredbe o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, uvodna izjava 23. Prijedloga uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita i uvodna izjava 8. Prijedloga direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica.

⁸ Dokument 8336/18 („mišljenje Pravne službe Vijeća iz 2018.”).

6. Stoga se u točkama od 30. do 39. i 41. mišljenja Pravne službe Vijeća iz 2018. već raspravljalo o pitanjima povezanim s učincima na pravni status odredaba Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ako bi se uvele u pravo Unije na način koji odgovara njegovoj „biti”.

S obzirom na to da se trenutačna pitanja 2. i 3. temelje na istoj pretpostavci, u paketu revizija gospodarskog upravljanja ne postoje novi elementi kojima bi se izmijenili zaključci mišljenja iz 2018. u tom pogledu. U skladu s tim, ovo će se mišljenje usredotočiti na pitanje 1. u mjeri u kojoj se paket revizija gospodarskog upravljanja bitno razlikuje od prijedloga koji je bio predmet analize u mišljenju Pravne službe Vijeća iz 2018. Međutim, ovo se mišljenje, prema potrebi, i dalje oslanja na mišljenje iz 2018. u prilog toj analizi.

II. PRAVNI I ČINJENIČNI OKVIR

7. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju stupio je na snagu 1. siječnja 2013. i njime je uvedena obveza da ugovorne stranke u obvezujuće i trajne nacionalne odredbe, po mogućnosti ustavne naravi, uvrste pravilo o uravnoteženom ciklički prilagođenom proračunu, s nižom granicom za strukturni deficit od 0,5 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), što može iznositi 1,0 % BDP-a za države članice s razinom duga znatno ispod 60 % BDP-a i niskim rizikom za dugoročnu održivost javnih financija („pravilo o uravnoteženom proračunu”, članak 3. stavak 1. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju). U Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju dodatno se zahtijeva da pravilo o uravnoteženom proračunu počne proizvoditi učinke u nacionalnom pravu ugovornih stranaka *s pomoću obvezujućih i trajnih nacionalnih odredaba, po mogućnosti ustavne naravi, ili za koje se na neki drugi način jamči da će se u potpunosti poštovati i ispunjavati tijekom čitavih nacionalnih proračunskih postupaka* (članak 3. stavak 2. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju).

To je dopunjeno zahtjevom da se osigura da se znatnim odstupanjem automatski aktivira korektivni mehanizam (članak 3. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju). Komisija je usto predložila neka zajednička načela o nacionalnim fiskalnim korektivnim mehanizmima, uključujući ulogu i neovisnost nadzornih institucija⁹.

⁹ Komunikacija Komisije o zajedničkim načelima o nacionalnim fiskalnim korektivnim mehanizmima (COM(2012) 342 final).

8. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju također sadržava posebne provedbene mehanizme, pri čemu nepropisno uvođenje pravila o uravnoteženom proračunu u nacionalno pravo može dovesti do postupka pred Sudom EU-a zbog povrede obveza u skladu s Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju (članak 8. Ugovora), kao i općenitijih obveza upravljanja, poput onih koje se odnose na glasovanje u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita (EDP) (članak 7. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju), *ex ante* koordinaciju reformi gospodarske politike (članak 11.) i mogućnost održavanja sastanaka na vrhu država europodručja (članak 12. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju).¹⁰
9. Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju također se propisuje da se *u roku od najviše pet godina od datuma stupanja na snagu ovog Ugovora, na temelju procjene iskustva stečenog iz njegove provedbe, poduzimaju potrebne mjere u skladu s [UEU-om] i [UFEU-om] kako bi se bit ovog Ugovora uvela u pravni okvir Europske unije* (članak 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju).

¹⁰ To odgovara točki 6. mišljenja Pravne službe Vijeća iz 2018.

10. Komisija smatra da:

[n]a temelju iskustva država članica u provedbi Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, u predloženom zakonodavnom paketu zadržana je srednjoročna orijentacija Fiskalnog ugovora kao instrumenta za postizanje proračunske discipline i promicanje rasta. U paketu je radi povećanja nacionalne odgovornosti naglašena dimenzija pojedine zemlje, među ostalim jačanjem uloge neovisnih fiskalnih institucija na temelju zajedničkih načela iz Fiskalnog ugovora koje je Komisija predložila u skladu s člankom 3. stavkom 2. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. Analiza rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda za ukupnu ocjenu usklađenosti koja se zahtijeva Fiskalnim ugovorom propisana je u ovoj Uredbi. Kao i u Fiskalnom ugovoru, u ovoj Uredbi privremena odstupanja od srednjoročnog plana dopuštena su samo u iznimnim okolnostima. Slično kao u Fiskalnom ugovoru, u slučaju znatnih odstupanja od srednjoročnog plana trebalo bi provesti mjere za njihovo otklanjanje u definiranom razdoblju. Paketom se jačaju fiskalni nadzor i postupci izvršenja kako bi se ispunila obveza promicanja zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta. Reforma okvira gospodarskog upravljanja stoga zadržava temeljne ciljeve proračunske discipline i održivosti duga koji su utvrđeni u Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju¹¹.

¹¹ Uvodna izjava 32. Prijedloga uredbe o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, uvodna izjava 23. Prijedloga uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita i uvodna izjava 8. Prijedloga direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica.

III. PRAVNA ANALIZA

11. Potrebno je navesti dvije uvodne napomene: kao prvo, obveza iz Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju da se poduzmu potrebni koraci s ciljem uvođenja „biti” tog Ugovora u pravni okvir EU-a ne može imati za učinak ograničavanje diskrecijske ovlasti zakonodavca Unije pri donošenju okvira gospodarskog upravljanja koji smatra primjerenim. Međunarodni sporazumi sklopljeni među državama članicama ne mogu ugroziti autonomiju pravnog poretka EU-a.
12. Kao drugo, kako je objašnjeno u točki 9. mišljenja Pravne službe Vijeća iz 2018., *ugovorne stranke TSCG-a odgovorne [su] procijeniti značenje i učinke odredaba o kojima su same pregovarale i koje su ratificirale*. Kao i u tome mišljenju, ovo mišljenje stoga je ograničeno na niz kriterija za tumačenje kako bi se ugovornim strankama omogućilo da procijene bi li se predloženim paketom revizija gospodarskog upravljanja u pravo Unije uvela „bit” Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u smislu članka 16. Ugovora.
13. Kao prvo, člankom 2. stavkom 1. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju utvrđeno je da ga se treba primijeniti i tumačiti u skladu s Ugovorima EU-a, posebno u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a te u skladu sa sekundarnim pravom EU-a. Kao drugo, u skladu s člankom 31. stavkom 1. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora (VCLT), ugovore poput Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju tumači se na temelju njihova teksta, konteksta, predmeta i svrhe: *ugovor se mora tumačiti [...] prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora*.
14. Štoviše, člankom 32. VCLT-a upućuje se na dopunska sredstva za tumačenje osim onih iz prethodnog stavka, u koja se ubrajaju pripremni rad i okolnosti pod kojima je ugovor sklopljen.

15. Pojam „bit” mora se stoga tumačiti u skladu s navedenim kriterijima.
16. Člankom 1. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju utvrđuju se ciljevi ugovora: i. jačanje gospodarskog stupa ekonomske i monetarne unije donošenjem niza pravila čiji je cilj poticati proračunsku disciplinu s pomoću fiskalnog ugovora; ii. jačanje koordinacije njihovih ekonomskih politika i iii. poboljšanje upravljanja u europodručju. Sva ta tri cilja mogu se smatrati temeljnim elementima Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju te u skladu s tim, dijelom njegove biti.¹² Međutim, u skladu s njegovim uvodnim izjavama, cilj je paketa revizija gospodarskog upravljanja uključiti samo glavu III. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju („Fiskalni ugovor”), što odgovara prvom od prethodno navedenih ciljeva Ugovora. U skladu s tim, analiza u nastavku usredotočit će se na taj prvi cilj poticanja proračunske discipline fiskalnim ugovorom.
17. Taj se cilj, u osnovi, odražava u članku 3. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, kojim se uvode: i. pravilo o uravnoteženom proračunu, izraženo konkretnom brojkom (niža granica strukturnog deficita od 0,5 % bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cijenama); ii. obveza da se to pravilo prenese u nacionalno pravo jednu godinu nakon stupanja na snagu tog ugovora *s pomoću obvezujućih i trajnih nacionalnih odredaba, po mogućnosti ustavne naravi, ili za koje se na neki drugi način jamči da će se u potpunosti poštovati i ispunjavati tijekom čitavih nacionalnih proračunskih postupaka*; i iii. automatski korektivni mehanizam.
18. Svrhu i sadržaj iz prethodnih točaka treba tumačiti u kontekstu pregovora o Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. Međuvladina konferencija zadužena za pregovore uspostavljena je na temelju izjave šefova država ili vlada europodručja od 9. prosinca 2011. U toj su izjavi čelnici naveli svoju namjeru uvođenja pojačane strukture za EMU, posebno putem obveze o uspostavljanju novog fiskalnog pravila, na temelju načela da su proračuni opće države uravnoteženi ili u suficitu. U izjavi je navedeno da se *to načelo smatra ispunjenim ako godišnji strukturni deficit u pravilu ne prelazi 0,5 % nominalnog BDP-a*.¹³

¹² To odgovara točkama od 10. do 14. mišljenja Pravne službe Vijeća iz 2018.

¹³ To odgovara točki 16. mišljenja Pravne službe Vijeća iz 2018.

19. Prema tome, članak 3. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju može se smatrati „biti” na koju se upućuje člankom 16. Ugovora¹⁴.
20. S druge strane, predloženim paketom revizija gospodarskog upravljanja ponavlja se nekoliko elemenata koji su dio članka 3. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. Kako je primijetila Komisija: *reformirani okvir [...] ispunjava i glavne ciljeve Fiskalnog ugovora iz Glave III. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. [...] Sa srednjoročnom orijentacijom koja se temelji na problemima pojedinih zemalja s dugom, [predložena Uredba kojom se zamjenjuje Uredba 1466/97] djelomično odražava zahtjev Fiskalnog ugovora o konvergenciji na srednjoročna stanja koji treba predložiti s obzirom na probleme javnog duga specifične za pojedine zemlje (članak 3. stavak 1. točka (b) Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju). Iako se u Fiskalnom ugovoru naglašava strukturni saldo, za ukupnu ocjenu usklađenosti zahtijeva se i analiza rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda (članak 3. stavak 1. točka (b) Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju) i ta je analiza zadržana i u ovo[m Prijedlogu]. U Fiskalnom ugovoru dopuštena su privremena odstupanja od srednjoročnog cilja ili plana prilagodbe prema njemu samo u iznimnim okolnostima (članak 3. stavak 1. točka (c) Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju), kako je predviđeno u ovo[m Prijedlogu uredbe]. Fiskalnim ugovorom propisuje se da u slučaju uočenih znatnih odstupanja od srednjoročnog cilja ili plana prilagodbe za njegovo ostvarenje treba provesti mjere za njihovo otklanjanje tijekom određenog vremenskog razdoblja (članak 3. stavak 1. točka (e) Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju). Isto tako, reformiranim okvirom zahtijeva se otklanjanje odstupanja od kretanja neto rashoda koje je utvrdilo Vijeće. Štoviše, ako odstupanja uzrokuju deficit koji premašuje 3 % BDP-a, za državu članicu može se pokrenuti postupak u slučaju prekomjernog deficita. [...] Fiskalnim ugovorom predviđa se da Komisija i Vijeće imaju ulogu u postupku provedbe (članak 5. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju), kako je navedeno u Prijedlogu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97¹⁵.*

¹⁴ To odgovara točki 17. mišljenja Pravne službe Vijeća iz 2018.

¹⁵ Obrazloženje Prijedloga uredbe o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, str. 3–4.

21. S obzirom na navedeno, Komisija zaključuje sljedeće: *može se smatrati da se predloženim reformiranim okvirom gospodarskog upravljanja sadržaj fiskalnih odredaba Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju uključuje u pravni okvir EU-a, u skladu s člankom 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju*¹⁶.
22. Također je važno da se, za razliku od Prijedloga direktive Vijeća iz 2017. o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja država članica, paketom revizija gospodarskog upravljanja predlaže samo upotreba uredbi EU-a kao sredstva za uvođenje „biti” Fiskalnog ugovora u pravo Unije. U točki 18. mišljenja iz 2018. Pravna služba Vijeća napomenula je, u pogledu obveze iz Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju da se uvede pravilo o uravnoteženom proračunu *s pomoću obvezujućih i trajnih nacionalnih odredaba, po mogućnosti ustavne naravi, ili za koje se na neki drugi način jamči da će se u potpunosti poštovati i ispunjavati tijekom čitavih nacionalnih proračunskih postupaka*, da zakonodavac EU-a, djelujući na temelju direktive, *državama članicama prepušta odabir oblika i metoda prenošenja [što im] u skladu s prijedlogom [omogućuje] veće diskrecijsko pravo nego što ga imaju u skladu s TSCG-om*. Suprotno tomu, u ovim prijedlozima takva diskrecijska ovlast ne bi bila dostupna jer su uredbe EU-a u cijelosti obvezujuće i izravno primjenjive u skladu s člankom 288. UFEU-a.
23. Međutim, postoje dva elementa u pogledu kojih se „bit” Fiskalnog ugovora i predloženog paketa revizija gospodarskog upravljanja razlikuju:
- prvo, prijedlozima se ne uvodi posebno i obvezno numeričko fiskalno pravilo; i
 - drugo, prijedlozima se „pravilo 1/20” zamjenjuje kao mjerilo za postupke u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na dugu upućivanjem na odstupanje od kretanja neto rashoda jer Komisija smatra da se prethodnim pravilom *nekim državama članicama nametalo preveliku fiskalnu prilagodbu*¹⁷.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Obrazloženje Prijedloga uredbe o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, str. 3.

24. Temeljno je pitanje odgovaraju li revizije gospodarskog upravljanja „biti” fiskalnih odredaba Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju unatoč prethodno navedenim dvjema razlikama. Pri preispitivanju tog pitanja treba uzeti u obzir nekoliko kriterija.
25. Istovjetnost ciljeva tih dvaju režima (tzv. „teleološki pristup”) važan je kriterij za procjenu pitanja odgovara li predloženi paket revizija gospodarskog upravljanja „biti” odgovarajućih odredaba Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju te ga je, u skladu s time, Komisija upotrijebila u tu svrhu. Neosporno je da i Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i predloženi paket revizija gospodarskog upravljanja imaju za cilj smanjenje državnog duga i usklađenost s obvezom izbjegavanja prekomjernih državnih deficita.
26. Međutim, kako je navedeno u točki 21. mišljenja Pravne službe Vijeća iz 2018., činjenica da ta dva mehanizma imaju istu svrhu ne zahtijeva nužno da sredstva upotrijebljena u tu svrhu budu jednaka. Stoga je moguće zaključiti da predloženi paket revizija gospodarskog upravljanja obuhvaća „bit” glave III. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju pod uvjetom da pristupi tih dvaju instrumenata postizanju tog zajedničkog cilja omogućuju postizanje istovrijednih rezultata u ekonomskom smislu.
27. U biti, kako je navedeno u točki 22. mišljenja Pravne službe Vijeća iz 2018., ugovorne stranke trebaju biti uvjerene da bi se, u hipotetskom slučaju u kojem više ne bi bilo stalne obveze koja proizlazi iz međunarodnog ugovora, kako je trenutačno propisano člankom 3. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, obvezama koje se izvršavaju na temelju predloženog paketa revizija gospodarskog upravljanja ostvario ishod istovrijedan onome koji je ostvaren na temelju Fiskalnog ugovora.
28. Međutim, takva se procjena ne može temeljiti samo na ispitivanju ekonomske istovrijednosti. Kao što je navedeno u odlomcima od 23. do 29. mišljenja iz 2018., u tom pogledu treba dodati dvije napomene.

29. Kao prvo, ugovorne stranke trebale bi također uzeti u obzir pristupe upravljanju i provedbi na kojima su utemeljena ta dva instrumenta, tj. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i predloženi paket revizija gospodarskog upravljanja. Obama instrumentima odgovara se na vrlo različite modele upravljanja i provedbe. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju temelji se na zajedničkom numeričkom parametru koji je poznat *ex ante* i koji se jednako primjenjuje na ugovorne stranke. Taj je model centraliziran, temelji se na pravilima i to je bio temeljni element u pregovorima o njemu (vidjeti navedenu Izjavu šefova država ili vlada europodručja iz točke 18.). Predloženi paket revizija gospodarskog upravljanja oslanja se na decentralizirani pristup u kojem se obveze utvrđuju pojedinačno za svaku državu članicu u partnerstvu s nadležnim institucijama EU-a (prvenstveno s Komisijom).
30. Kao drugo, kako je detaljno objašnjeno u mišljenju Pravne službe Vijeća iz 2018. u pogledu značenje pojma „bit” u tom kontekstu, *uvođenje „biti” TSCG-a u pravo Unije ne može se smatrati ostvarenim ako je zajamčena samo istovrijednost rezultata tih dvaju pravnih instrumenata, neovisno o sredstvu postizanja te istovrijednosti, već i kada je osiguran visok stupanj homogenosti i identiteta između bitnih elemenata obaju instrumenata.*¹⁸
31. Nadalje, Pravna služba Vijeća dodaje da se obveza koja se odnosi na uvođenje biti sadržane u članku 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ne može tumačiti neovisno o kontekstu u kojem je utvrđena. Stoga treba napomenuti da tekst te odredbe sadržava nekoliko važnih odrednica: kao prvo, postupak uvođenja mora se temeljiti na *procjen[i] iskustva stečenog iz [...] provedbe [Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju]* i kao drugo, taj se postupak sastoji od poduzimanja *potrebnih mjera [...] kako bi se bit [Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju] uvela u pravni okvir Europske unije.*

¹⁸ Točka 29 mišljenja Pravne službe Vijeća iz 2018. Vidjeti i točke od 25. do 28. mišljenja.

32. Stoga tekst te odredbe jasno zahtijeva da se iskustvo stečeno pri primjeni Fiskalnog ugovora uzme u obzir za potrebe njegova uključivanja u pravo Unije. S druge strane, ispunjavanje tog zahtjeva pretpostavlja da se postupak uključivanja ne može osmisliti kao mehanička transkripcija teksta Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u zakonodavne instrumente EU-a. U tekstu se utvrđuje i obveza u pogledu sredstava („mjere s ciljem”) umjesto zahtijevanja određenog krajnjeg rezultata. Oba ta elementa jasno upućuju na nužnost sveobuhvatne procjene istovrijednosti mjera, uzimajući u obzir kontekst u kojem treba primijeniti nove odredbe paketa revizija gospodarskog upravljanja i promjene u tom kontekstu, uključujući iskustvo stečeno od potpisivanja Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

33. Trenutačni paket u preambuli izričito upućuje na niz elemenata koji su relevantni za primjenu Unijina okvira gospodarskog upravljanja¹⁹. Vijeće je izričito prepoznalo potrebu da se to nedavno iskustvo u aktualnoj reformi uzme u obzir²⁰. Stoga su ti kontekstualni elementi relevantni i pri procjeni toga uključuju li prijedlozi „bit” Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, u skladu s tekstom članka 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

¹⁹ Uvodna izjava 5. Prijedloga uredbe o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 i Prijedloga uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita: *Unijin okvir gospodarskog upravljanja trebalo bi bolje prilagoditi zbog sve većih razlika u fiskalnom položaju, [rizicima za održivost] [problemima javnog duga] i drugim slabostima u državama članicama. Odlučan politički odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 pokazao se [vrlo] učinkovitim u ublažavanju gospodarskih i socijalnih štetnih posljedica krize, ali je doveo do znatnog povećanja udjela duga u javnom i privatnom sektoru te ukazao na važnost postupnog i održivog smanjenja udjela duga na razborite razine kojim se potiče rast i uklanjanja makroekonomskih neravnoteža, pri čemu treba voditi računa o ciljevima zapošljavanja i socijalnim ciljevima. Unijin okvir gospodarskog upravljanja istodobno bi trebalo prilagoditi da se olakša svladavanje srednjoročnih i dugoročnih izazova s kojima se Unija suočava, među ostalim postizanjem pravedne digitalne i zelene tranzicije, uključujući Zakon o klimi, energetske sigurnost, otvorenu stratešku autonomiju, odgovor na demografske promjene, jačanje socijalne i gospodarske otpornosti i provedbu strateškog kompasa za sigurnost i obranu. Za sve su to u narednim godinama potrebne reforme i kontinuirana znatna ulaganja.*

²⁰ Zaključci Vijeća o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a od 14. ožujka 2023., točka 6.: *SMATRA da bi okvirom gospodarskog upravljanja i daljnjim koracima u produbljivanju ekonomske i monetarne unije (EMU) trebalo uzeti u obzir pouke izvučene iz odgovorâ ekonomskih politika Unije na prethodne krize.*

IV. ZAKLJUČAK

34. Ugovorne stranke Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju moraju procijeniti značenje i učinke odredaba koje su same dogovorile i ratificirale, uključujući obvezu poduzimanja potrebnih koraka s ciljem uvođenja „biti” glave III. tog ugovora u pravni okvir Europske unije, kako je utvrđeno u njegovu članku 16.
35. Uvođenje „biti” Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u pravo Unije ovisi o procjeni istovrijednosti članka 3. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i fiskalnih odredaba paketa revizija gospodarskog upravljanja. Pri provođenju te procjene ugovorne stranke trebale bi uzeti u obzir sljedeće: stupanj ekonomske istovrijednosti između tih dvaju mehanizama; usporedbu različitih modela upravljanja i provedbe utvrđenih u Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i predloženih u revizijama gospodarskog upravljanja; tumačenje pojma „bit” (prevedeno u određenim jezičnim verzijama Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju kao „sadržaj”) i opći kontekst u kojem se to uključivanje temelji na članku 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, uključujući procjenu iskustva u provedbi tog ugovora.
-