



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2023. szeptember 13.
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Intézményközi referenciaszámok:

2023/0138(COD)

2023/0137(CNS)

2023/0136(NLE)

A JOGI SZOLGÁLAT VÉLEMÉNYE¹

Küldi:	Jogi Szolgálat
Tárgy:	A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés III. címe (költségvetési paktum) tartalmának az uniós jogba való javasolt beépítése a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre, a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre, valamint a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU tanácsi irányelv módosításáról szóló tanácsi irányelvre irányuló bizottsági javaslatok révén

¹ Ez a dokumentum olyan jogi véleményt tartalmaz, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében védett, és amelyet az Európai Unió Tanácsa nem hoz nyilvánosságra. Jogosulatlan közzététel esetén a Tanács minden jogot fenntart.

I. BEVEZETÉS

1. Az Európai Bizottság 2023. április 26-án előterjesztette a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre², a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre³, valamint a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU tanácsi irányelv módosításáról szóló tanácsi irányelvre⁴ irányuló javaslatokat (a továbbiakban együtt: a gazdasági kormányzás felülvizsgálatáról szóló csomag, illetve EGR-csomag).
2. A csomag célja, hogy *„egyszerűsítse az uniós kormányzási keretet (egyetlen, a nettó kiadási pályára vonatkozó operatív mutató alkalmazása és a jelentéstételi követelmények egyszerűsítése, különösen egy átfogó, egységes, integrált középtávú költségvetési-strukturális terv bevezetése révén), növelje annak átláthatóságát és hatékonyságát, fokozza a nemzeti felelősségvállalást és javítsa a végrehajtást, teret engedve a reformoknak és a beruházásoknak, ugyanakkor reális, fokozatos és tartós módon csökkentve a magas államadósság-rátákat”*⁵. Ezenfelül *„a rendezett és fenntartható államháztartásra, valamint a növekedés előmozdítására való törekvés révén a megreformált keret érvényre juttatja a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (SKKSZ) III. címét képező költségvetési paktum fő célkitűzéseit is. Emellett a javasolt jogszabályok egyéb elemei megőrzik a költségvetési paktum lényegi tartalmát”*⁶.

² COM(2023) 240 final.

³ COM(2023) 241 final.

⁴ COM(2023) 242 final.

⁵ A gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló javaslat indokolása, 2. o.

⁶ U.o., 3. o.

3. Ennek megfelelően az EGR-csomag mindhárom javaslata azonos megfogalmazású preambulumbekendést tartalmaz, amely pontosítja, hogy „[e] csomaggal létrejön a megreformált uniós gazdasági kormányzási keret, amely a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló kormányközi szerződés (SKKSZ) 16. cikkével összhangban az SKKSZ III. címét képező költségvetési paktum tartalmát beépíti az uniós jogba”⁷.
4. Ezzel összefüggésben a Tanácsban a javaslatokkal kapcsolatban jelenleg zajló előkészítő munka során a következő kérdések merültek fel a pénzügyi tanácsosok munkacsoportjában:
- i) az EGR-csomag magában foglalja-e a költségvetési paktumnak az SKKSZ 16. cikke értelmében vett „tartalmát”;
 - ii) milyen következményekkel járna az EGR-csomag elfogadása az SKKSZ jogi rendszerére nézve; valamint
 - iii) az SKKSZ 7. cikke továbbra is alkalmazandó lenne-e, amennyiben az EGR-csomag az SKKSZ helyébe lép.
5. A Tanács Jogi Szolgálatára emlékeztet arra, hogy ugyanezeket a kérdéseket a tagállamok költségvetési felelősségének és középtávú költségvetési orientációjának erősítésére irányuló rendelkezések megállapításáról szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslatról szóló, 2018. április 25-i véleményében⁸ már elemezte.

⁷ A gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló javaslat (32) preambulumbekendése, a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (23) preambulumbekendése, valamint a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU tanácsi irányelv módosításáról szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslat (8) preambulumbekendése.

⁸ 8336/18 (a továbbiakban: a Jogi Szolgálat 2018. évi véleménye).

6. Ennek megfelelően a Jogi Szolgálat a 2018. évi véleményének 30–39. és 41. pontjában már tárgyalta és megválaszolta azokat a kérdéseket, amelyek az SKKSZ rendelkezéseinek jogállására gyakorolt azon hatásokhoz kapcsolódnak, amelyek akkor merülnének fel, ha e rendelkezések az SKKSZ tartalmának megfelelően beépülnének az uniós jogba. Mivel a jelenlegi 2. és 3. kérdés ugyanezen a feltételezésen alapul, az EGR-csomagban nincsenek olyan új elemek, amelyek e tekintetben módosítanák a 2018. évi vélemény következtetéseit. Ennek megfelelően ez a vélemény az 1. kérdésre fog összpontosítani annyiban, amennyiben az EGR-csomag lényegesen eltér a Tanács Jogi Szolgálatának 2018. évi véleményében vizsgált javaslatától. Adott esetben azonban ez a vélemény az elemzés alátámasztása céljából továbbra is a 2018. évi véleményre támaszkodik.

II. JOGI HÁTTÉR ÉS TÉNYÁLLÁS

7. Az SKKSZ 2013. január 1-jén lépett hatályba, és a szerződő felek számára bevezette azt a kötelezettséget, amelynek értelmében kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos rendelkezések útján a nemzeti jogrendjükbe át kell ültetniük a ciklikusan kiigazított értelemben vett költségvetési egyensúlyi szabályt, amely szerint a strukturális hiány alsó határa a bruttó hazai termékük (GDP) 0,5 %-a, de a GDP 1 %-át is elérheti azon tagállamok esetében, amelyeknek az államadóssága jelentősen alacsonyabb a GDP 60 %-ánál és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok alacsonyak („költségvetési egyensúlyi szabály”, az SKKSZ 3. cikkének (1) bekezdése). Az SKKSZ ezen túlmenően azt is előírja a szerződő felek számára, hogy a költségvetési egyensúlyi szabálynak a nemzeti jogukban *„kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos vagy olyan más rendelkezések formájában [kell hatályba lépnie], amelyeknek a nemzeti költségvetési folyamatban való maradéktalan betartása és teljesítése egyéb módon garantált”* (az SKKSZ 3. cikkének (2) bekezdése).

Ezt kiegészíti az a követelmény, amely szerint jelentős eltérés esetén automatikusan életbe lép egy korrekciós mechanizmus (az SKKSZ 3. cikkének (2) bekezdése). A Bizottság ezen túlmenően javasolt néhány közös elvet a nemzeti költségvetési korrekciós mechanizmusokra vonatkozóan, beleértve a felügyelő intézmények szerepét és függetlenségét is⁹.

⁹ A Bizottság közleménye: „A nemzeti költségvetési korrekciós mechanizmusok közös elvei”, (COM(2012) 312 final).

8. Az SKKSZ konkrét végrehajtási mechanizmusokat is tartalmaz, amelyek értelmében a költségvetési egyensúlyi szabály nemzeti jogba való megfelelő beépítésének elmaradása esetén az Európai Unió Bírósága előtt eljárás indítható a szerződés szerinti kötelezettségek megszegése miatt (az SKKSZ 8. cikke), valamint szerepelnek benne általánosabb, a kormányzással összefüggő vállalások is, amelyek például a túlzott hiány esetén követendő eljárás keretében történő szavazással (az SKKSZ 7. cikke), a gazdaságpolitikai reformok előzetes koordinálásával (11. cikk) és esetleges euróövezeti csúcstalálkozókkal kapcsolatosak (az SKKSZ 12. cikke)¹⁰.
9. Az SKKSZ azt is előírja, hogy *„[a] szerződés hatálybalépését követő legfeljebb öt éven belül a végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok értékelése alapján az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összhangban meg kell tenni az ahhoz szükséges lépéseket, hogy e szerződés tartalma az Európai Unió jogi keretének részévé váljon”* (az SKKSZ 16. cikke).

¹⁰ Ez megfelel a Tanács Jogi Szolgálat 2018. évi véleménye 6. pontjának.

10. A Bizottság véleménye szerint:

„[a]z SKKSZ tagállamok általi végrehajtása terén szerzett tapasztalatokra építve a javasolt jogalkotási csomag fenntartja a költségvetési paktum középtávú orientációját mint a költségvetési fegyelem és a növekedés előmozdításának eszközét. A csomag a nemzeti felelősségvállalás fokozása céljából megerősíti az országspecifikus dimenziót, többek között a független költségvetési intézmények szerepének kiterjesztése révén, ami alapvetően a Bizottság által az SKKSZ 3. cikkének (2) bekezdésével összhangban javasolt, a költségvetési paktummal kapcsolatos közös elvekre épül. E rendelet előíranyozza a diszkrecionális bevételi intézkedések nélkül számított kiadások elemzését a költségvetési paktum szerinti átfogó megfelelési értékelés céljából. A költségvetési paktumhoz hasonlóan e rendelet is csak rendkívüli körülmények között, átmeneti jelleggel teszi lehetővé a középtávú tervtől való eltérést. A költségvetési paktumban foglaltakkal összhangban a középtávú tervtől való jelentős eltérés esetén meghatározott időn keresztül intézkedéseket kell tenni az eltérés korrekciója érdekében. A csomagban foglalt jogszabályok megerősítik a költségvetési felügyeleti és végrehajtási eljárásokat a rendezett és fenntartható államháztartás és a fenntartható és inkluzív növekedés előmozdítására vonatkozó kötelezettségvállalás teljesítése érdekében. A gazdasági kormányzási keret reformja tehát fenntartja az SKKSZ költségvetési fegyelemre és az adósság fenntarthatóságára irányuló alapvető célkitűzéseit”¹¹.

¹¹ A gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló javaslat (32) preambulumbekkezdése, a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (23) preambulumbekkezdése, valamint a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU tanácsi irányelv módosításáról szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslat (8) preambulumbekkezdése.

III. JOGI ELEMZÉS

11. Két előzetes észrevételt szükséges leszögezni: először is, az SKKSZ-ben foglalt azon kötelezettség, hogy megtegyék az ahhoz szükséges lépéseket, hogy a szóban forgó szerződés „*tartalma*” beépüljön az EU jogi keretébe, nem korlátozhatja az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörét az általa megfelelőnek ítélt gazdasági irányítási keret elfogadása tekintetében. A tagállamok között létrejött nemzetközi megállapodások nem veszélyeztethetik az uniós jogrend autonómiáját.
12. Másodszor, ahogy azt a Jogi Szolgálat a 2018. évi véleményének 9. pontjában már kifejtette: *„magukra a szerződő felekre vár annak értékelése, hogy az általuk megtárgyalt és megerősített rendelkezések milyen jelentéstartalommal és hatásokkal bírnak.”* Ahogy az előző vélemény, úgy ez a vélemény is mindössze néhány értelmezési kritériumot kínál a szerződő feleknek annak értékeléséhez, hogy az EGR-csomaggal beépülne-e az SKKSZ „*tartalma*” az uniós jogba, abban az értelemben, ahogyan erről az SKKSZ 16. cikke rendelkezik.
13. Először és legelsősorban, az SKKSZ 2. cikkének (1) bekezdése szerint az SKKSZ-t az Európai Unió alapját képező szerződésekkel, illetve különösen a lojális együttműködésnek az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (3) bekezdésében rögzített elvével, valamint a másodlagos uniós joggal összhangban kell alkalmazni és értelmezni. Másodszor, a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény (a továbbiakban: a bécsi egyezmény) 31. cikkének (1) bekezdése szerint a szerződéseket – mint például az SKKSZ-t – azok szövege, szövegösszefüggése, tárgya és célja alapján kell értelmezni: *„(A) szerződést [...] kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni”*.
14. A bécsi egyezmény 32. cikke ezenkívül az előző pontban említetteken túl utal bizonyos egyéb, kiegészítő értelmezési eszközökre is, többek között a szerződést előkészítő munkára és megkötésük körülményeire.

15. A „*tartalma*” kifejezést tehát e fentebb említett kritériumok alapján kell értelmezni.
16. Az SKKSZ 1. cikke rögzíti az SKKSZ céljait: (a szerződő felek) i. egy költségvetési paktum révén a költségvetési fegyelem előmozdítását célzó szabályrendszer elfogadásával megerősítik a gazdasági és monetáris unió gazdasági pillérét; ii. megerősítik gazdaságpolitikájuk koordinációját; és iii. javítják az euróövezet kormányzását. Mindezen célok az SKKSZ alapvető elemeinek tekinthetők, és ennek megfelelően a „*tartalma*” részét képezik¹². A preambulumbekzdése szerint azonban az EGR-csomag kizárólag az SKKSZ III. címének („költségvetési paktum”) beillesztését célozza, ami az SKKSZ fent említett első célkitűzésének felel meg. Ebből kifolyólag az alábbi elemzés az első célkitűzéssel, vagyis a költségvetési fegyelem költségvetési paktum révén való előmozdításával foglalkozik elsősorban.
17. Ezt a célt az SKKSZ 3. cikke lényegében megjeleníti azáltal, hogy bevezeti: i. a költségvetési egyensúlyi szabályt konkrét, számszerűsített formában (a strukturális hiány alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék 0,5 %-a); ii. az előbbi szabálynak az SKKSZ hatálybalépését követő egy éven belüli átültetésére vonatkozó kötelezettséget, mégpedig *„kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos vagy olyan más rendelkezések formájában, amelyeknek a nemzeti költségvetési folyamatban való maradéktalan betartása és teljesítése egyéb módon garantált”*; iii. egy automatikus korrekciós mechanizmust.
18. A fenti pontokban említett célokat és tartalmat az SKKSZ megtárgyalásának kontextusában kell értelmezni, vagyis azzal a kormányközi konferenciával összefüggésben, amelyet az euróövezeti állam-, illetve kormányfők 2011. december 9-i nyilatkozatukban a tárgyalás lefolytatásának feladatával megbíztak. E nyilatkozatban a vezetők utaltak azon szándékukra, hogy megerősítsék a gazdasági és monetáris unió szerkezetét, mindenekelőtt egy új költségvetési szabály bevezetésével, amely azon az elven alapul, hogy az államháztartásoknak egyensúlyban kell lenniük vagy többletet kell mutatniuk. A nyilatkozat szövege szerint *„[e]z az elv akkor teljesül, ha az éves strukturális hiány nem haladja meg a nominális GDP 0,5 %-át.”*¹³

¹² Ez megfelel a Tanács Jogi Szolgálat 2018. évi véleménye 10–14. pontjának.

¹³ Ez megfelel a Tanács Jogi Szolgálat 2018. évi véleménye 16. pontjának.

19. Következésképpen úgy tekinthető, hogy az SKKSZ 3. cikke az a „tartalom”, amelyre az SKKSZ 16. cikke utal¹⁴.
20. A javasolt EGR-csomag az SKKSZ 3. cikkében foglalt több elemet is átemel. A Bizottság szerint: „a megreformált keret érvényre juttatja az [SKKSZ] III. címét képező költségvetési paktum fő célkitűzéseit is... Az országspecifikus államadósság-problémákra összpontosító középtávú orientációjával [az 1466/97/EK rendelet helyébe lépő rendeletjavaslat] részben a költségvetési paktumban foglalt azon követelményt tükrözi, miszerint biztosítani kell az országspecifikus államadósság-problémák figyelembevételével javasolt középtávú pozíciókhoz való közelítést (az SKKSZ 3. cikke (1) bekezdésének b) pontja). A költségvetési paktum a strukturális egyenleg kiemelt kezelése mellett előírja a diszkrecionális bevételi intézkedések nélkül számított kiadások elemzését is a megfelelés átfogó értékelése céljából (az SKKSZ 3. cikke (1) bekezdésének b) pontja), és ezt az elemzést [a javaslat] is fenntartja. A költségvetési paktum csak rendkívüli körülmények esetén, átmeneti jelleggel teszi lehetővé a középtávú költségvetési célkitűzéstől, illetve az ahhoz vezető korrekciós pályától való eltérést (az SKKSZ 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja), és [a rendeletjavaslat] is ennek megfelelően rendelkezik. A költségvetési paktum előírja, hogy a középtávú költségvetési célkitűzéstől vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától való jelentős észlelt eltérés esetén az eltérés korrekciója érdekében meghatározott időn keresztül intézkedéseket kell tenni (az SKKSZ 3. cikke (1) bekezdésének e) pontja). Hasonlóképpen, a megreformált keret szintén előírja a Tanács által meghatározott nettó kiadási pályától való eltérések korrekcióját. Továbbá, ha az eltérések a GDP 3 %-át meghaladó hiányhoz vezetnek, a tagállam túlzotthiány-eljárás alá vonható. [...] A költségvetési paktum értelmében a Bizottság és a Tanács szerepet játszik a végrehajtási folyamatban (az SKKSZ 5. cikke), amint azt az 1467/97/EK tanácsi rendeletet módosító tanácsi rendeletre irányuló javaslat is rögzíti”¹⁵.

¹⁴ Ez megfelel a Tanács Jogi Szolgálat 2018. évi véleménye 17. pontjának.

¹⁵ A gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló javaslat indokolása, 3–4. o.

21. A fentiek figyelembevételével a Bizottság megállapítja, hogy „a javasolt megreformált gazdasági kormányzási keret úgy tekinthető, hogy – az SKKSZ 16. cikkének megfelelően – beépíti az SKKSZ költségvetési rendelkezéseinek tartalmát az Európai Unió jogi keretébe”¹⁶.
22. Megjegyzendő még, hogy a tagállamok költségvetési felelősségének és középtávú költségvetési orientációjának erősítésére irányuló rendelkezések megállapításáról szóló tanácsi irányelvre irányuló 2017-es javaslatból eltérően az EGR-csomag kizárólag azt a javaslatot tartalmazza, hogy az uniós rendeletek eszközként szolgáljanak a költségvetési paktum „tartalmának” az uniós jogba való beépítéséhez. A Tanács Jogi Szolgálat a 2018. évi véleményének 18. pontjában megállapította az SKKSZ-ben szereplő azon kötelezettséggel kapcsolatban, hogy a költségvetési egyensúlyi szabályt „kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos vagy olyan más rendelkezések formájában [kell beépíteni], amelyeknek a nemzeti költségvetési folyamatban való maradéktalan betartása és teljesítése egyéb módon garantált”, hogy azáltal, hogy az uniós jogalkotó az irányelv mellett döntött, „a tagállamok maguk választhatják meg az átültetés eszközét és módját, [és] a javaslat alapján olyan mérlegelési jogkört élveznének, amely az SKKSZ alapján nem áll a rendelkezésükre”. Ezzel szemben a mostani javaslatok nem biztosítanak ilyen mérlegelési jogkört, mert az uniós rendeletek az EUMSZ 288. cikkével összhangban teljes egészében kötelezőek és közvetlenül alkalmazandók.
23. Van azonban két olyan elem, amelyekkel kapcsolatban a költségvetési paktum és a javasolt EGR-csomag „tartalma” eltér:
- először is, a javaslatok nem írnak elő konkrét és kötelező számszerű költségvetési szabályt; és
 - másodszor a javaslatok értelmében az adósságalapú túlzothiany-eljárás mérési módszere (az „1/20-os szabály”) helyett – amely a Bizottság szerint egyes tagállamok esetében „túl megterhelő költségvetési kiigazítást tett szükségessé”¹⁷ – a nettó kiadási pályától való eltérést kellene alapul venni.

¹⁶ Ugyanott.

¹⁷ A gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló javaslat indokolása, 4. o.

24. Az alapvető kérdés az, hogy az EGR a fenti két különbség ellenére is megfelel-e az SKKSZ-ben foglalt költségvetési rendelkezések „*tartalmának*”. Ennek a kérdésnek a vizsgálatához többféle kritériumot kell figyelembe venni.
25. A két szabályozás céljainak egyenértékűsége (az ún. „teleológiai megközelítés”) fontos szempont annak értékelésekor, hogy az EGR-csomag megfelel-e az SKKSZ-ben foglalt releváns rendelkezések „*tartalmának*”, és a Bizottság ennek megfelelően erre a kritériumra hagyatkozott. Vitathatatlan, hogy mind az SKKSZ-nek, mind a javasolt EGR-csomagnak közös célja az államadósság csökkentése, valamint az azon kötelezettségnek való megfelelés, hogy el kell kerülni a túlzott költségvetési hiányt.
26. Mindazonáltal, amint a Jogi Szolgálat 2018. évi véleményének 21. pontjában már jeleztük, az a tény, hogy a két mechanizmusnak azonos a célja, nem feltétlenül teszi szükségessé a cél elérésére alkalmazott eszközök megegyezését. Ezért abban az esetben jelenthető ki, hogy a javasolt EGR-csomag magában foglalja az SKKSZ III. címének „*tartalmát*”, ha a két eszköz által e közös cél elérésére alkalmazott megközelítések gazdasági értelemben egyenértékű eredmények elérését teszik lehetővé.
27. Lényegében véve – amint azt a Tanács Jogi Szolgálat 2018. évi véleményének 22. pontjában kifejtettük – a szerződő feleknek meg kell bizonyosodniuk afelől, hogy amennyiben megszűnne a jelenleg az SKKSZ 3. cikkében foglalt, fennálló nemzetközi szerződéses kötelezettség, a javasolt EGR-csomag értelmében tett kötelezettségvállalások akkor is a költségvetési paktumból fakadó eredménnyel egyenértékű eredményhez vezetnének.
28. Ez az értékelés azonban nem alapulhat kizárólag a gazdasági egyenértékűség vizsgálatán. A 2018-as vélemény 23–29. pontjában elmondottaknak megfelelően itt két dolgot kell tekintetbe venni.

29. Egyrészt a szerződő feleknek figyelembe kell venniük a két eszköz – vagyis az SKKSZ és a javasolt EGR-csomag – alapjául szolgáló irányítási és végrehajtási megközelítéseket. A két eszköz egymástól jelentősen eltérő irányítási és végrehajtási modelleket alkalmaz. Az SKKSZ egy előre ismert és a szerződő felekre egyenlően alkalmazott, közös számszerű paraméteren alapul. Központosított, szabályalapú modellt alkot, és ez a megtárgyalásakor sarkalatos elemnek számított (lásd az euróövezeti állam-, illetve kormányfőknek a 18. pontban említett nyilatkozatát). A javasolt EGR-csomag decentralizált megközelítésre épül, ahol az egyes tagállamokra vonatkozó kötelezettségeket egyénileg, az illetékes uniós intézményekkel (elsődlegesen a Bizottsággal) partnerségben határozzák meg.
30. Másodszor, amint azt a Tanács Jogi Szolgálatának 2018. évi véleményében a „*tartalom*” szó e kontextusban alkalmazott jelentésével kapcsolatban részletesen kifejtettük, „*csak abban az esetben mondható el, hogy teljesül az SKKSZ »lényegi, érdemi mondanivalójának« az uniós jogba való átültetése, ha nemcsak a két jogi eszköz eredményei közötti egyenértékűség a biztosított – függetlenül az azok elérése céljából alkalmazott eszközöktől –, hanem a két eszköz alapvető, érdemi elemei közötti magas szintű homogenitás és azonosság is*”¹⁸.
31. A Tanács Jogi Szolgálatát ezt kiegészítené még azzal, hogy az SKKSZ 16. cikkében foglalt tartalom beépítésének kötelezettsége nem értelmezhető az ott meghatározott kontextustól függetlenül. Megjegyzendő tehát, hogy a rendelkezés szövege több fontos részletszabályt is tartalmaz: elsőként, a beépítés folyamatának „[a szerződés] végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok értékelés[én]” kell alapulnia, másodszor pedig az eljárás keretében „*meg kell tenni az ahhoz szükséges lépéseket, hogy e szerződés tartalma az Európai Unió jogi keretének részévé váljon*”.

¹⁸ A Tanács Jogi Szolgálatának 2018. évi véleményének 29. pontja. Lásd ugyanott a 25–28. pontot is.

32. A rendelkezés szövegéből tehát egyértelmű, hogy a költségvetési paktum alkalmazása során szerzett tapasztalatokat fel kell használni az uniós jogba történő beépítése céljára. A követelmény teljesítésének így előfeltétele, hogy a beépítés nem állhat pusztán abból, hogy az SKKSZ szövegét mechanikusan átemelik uniós jogalkotási eszközökbe. A szöveg emellett a konkrét végeredmény meghatározása helyett a módozatra vonatkozó kötelezettséget ír elő („*ahhoz szükséges lépéseket*”). Mindkét elem világosan mutatja, hogy az intézkedések egyenértékűségét átfogó módon kell vizsgálni, figyelembe véve az új EGR-rendelkezések jövőbeli alkalmazásának körülményeit és e körülmények változásait, beleértve az SKKSZ aláírása óta szerzett tapasztalatokat is.

33. A jelenlegi csomagba tartozó javaslatok preambuluma¹⁹ kifejezetten hivatkozik több olyan elemre, amelyek az uniós gazdasági kormányzási keret alkalmazása szempontjából relevánsak. A Tanács²⁰ kifejezetten elismerte, hogy a jelenlegi reform során figyelembe kell venni az elmúlt időszak tapasztalatait. Ezek a körülményekre vonatkozó elemek tehát annak értékelésekor is relevánsak, hogy a javaslatokba megfelelően beépül-e az SKKSZ „tartalma”, az SKKSZ 16. cikke megfogalmazásának megfelelően.

¹⁹ A gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre, valamint a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (5) preambulumbekzdése: „Az Unió gazdasági kormányzási keretét ki kell igazítani annak érdekében, hogy jobban figyelembe vegye a tagállamok körében egyre inkább eltérő költségvetési pozíciókat, fenntarthatósági kockázatokat és más sebezhetőségeket. A Covid19-világjárványra adott határozott szakpolitikai válasz hatékonynak bizonyult a válság által okozott gazdasági és társadalmi károk enyhítésében, ugyanakkor a válság nyomán jelentősen megnőttek az állami és a magánszektor adósságrátái, ami rávilágított annak fontosságára, hogy az adósságrátákat fokozatosan, tartósan és növekedésbarát módon prudens szintre kell csökkenteni és kezelni kell a makrogazdasági egyensúlyhiányt, egyúttal kellő figyelmet fordítva a foglalkoztatási és szociális célkitűzésekre. Az uniós gazdasági kormányzási keretet abból a célból is ki kell igazítani, hogy segítse az Unió előtt álló közép- és hosszú távú kihívások kezelését, többek között a méltányos digitális és zöld átállás megvalósítását – beleértve a klímarendeletet –, az energiabiztonság és a nyitott stratégiai autonómia garantálását, a demográfiai változások kezelését, a társadalmi és gazdasági reziliencia megerősítését, valamint a biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytűben kitűzött célok végrehajtását, amelyek mindegyikéhez reformokra és tartósan magas szintű beruházásokra van szükség az elkövetkező években.”

²⁰ A Tanács „Iránymutatások az uniós gazdasági kormányzási keret reformjához” c. következtetései, 2023. március 14., 6. pont: „Úgy VÉLI, hogy a gazdasági kormányzási keretben és a gazdasági és monetáris unió (GMU) elmélyítésére irányuló további lépésekben figyelembe kell venni az Unió korábbi válságokra adott gazdaságpolitikai válaszaiból levont tanulságokat.”

IV. KONKLÚZIÓ

34. Az SKKSZ szerződő feleinek a feladata, hogy felmérjék az általuk megtárgyalt és megerősített rendelkezések jelentését és hatásait, beleértve azt a kötelezettséget is, hogy megtegyék az ahhoz szükséges lépéseket, hogy a szóban forgó szerződés III. címének „*tartalma*” beépüljön az Európai Unió jogi keretébe, a szerződés 16. cikkében foglaltaknak megfelelően.
35. Az SKKSZ „*tartalmának*” az uniós jogba való beépülése az SKKSZ 3. cikke és az EGR-csomag költségvetési rendelkezései közötti egyenértékűség értékelésétől függ. A szerződő feleknek az értékelés elvégzésekor figyelembe kell venniük a következőket: a két mechanizmus gazdasági egyenértékűségének mértéke; az SKKSZ-ben, illetve a javasolt EGR-csomagban meghatározott eltérő irányítási és végrehajtási modellek összehasonlítása; a „*tartalom*” szó értelmezése (az SKKSZ egyes nyelvi változataiban az angol „*content*” megfelelőjeként szerepel) és az általános kontextus, amely az SKKSZ 16. cikke értelmében a beépülés előfeltétele, beleértve az SKKSZ végrehajtása terén szerzett tapasztalatok értékelését is.
-