

Bruksela, 13 września 2023 r.
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Międzyinstytucjonalne numery
referencyjne:
2023/0138(COD)
2023/0137(CNS)
2023/0136(NLE)

OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ¹

Od: Służba Prawna

Dotyczy: Proponowane włączenie treści postanowień tytułu III „Pakt fiskalny” Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSCG) do prawa Unii w drodze wniosków Komisji dotyczących: rozporządzenia w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, oraz dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich

¹ Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

I. WPROWADZENIE

1. 26 kwietnia 2023 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97², wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97³ w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, oraz wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich⁴ (zwanymi dalej zbiorczo „pakietem EGR (pakietem dotyczącym przeglądu zarządzania gospodarczego)”).
2. Powyższe wnioski mają na celu „uproszczenie unijnych ram zarządzania (poprzez stosowanie jednolitego wskaźnika operacyjnego w postaci ścieżki wydatków netto oraz uproszczenie wymogów sprawozdawczych, w szczególności poprzez wprowadzenie jednego, całościowego i zintegrowanego średniookresowego planu fiskalno-strukturalnego), zwiększenie ich przejrzystości i skuteczności, zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym oraz lepsze egzekwowanie, a jednocześnie umożliwienie reform i inwestycji oraz zmniejszenie wysokich wskaźników zadłużenia publicznego w realistyczny, stopniowy i trwały sposób”⁵. Co więcej „[w] dążeniu do zdrowych i zrównoważonych finansów publicznych oraz wspieraniu wzrostu, zreformowane ramy mają również wypełniać główne założenia paktu fiskalnego, który stanowi tytuł III Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (»TSCG«). Ponadto inne elementy proponowanych przepisów zachowują istotę paktu fiskalnego”⁶.

² COM(2023) 240 final.

³ COM(2023) 241 final.

⁴ COM(2023) 242 final

⁵ Uzasadnienie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, s. 2.

⁶ Ibid., s. 3.

3. W związku z tym wszystkie trzy wnioski z pakietu EGR zawierają motyw o identycznym brzmieniu, który stanowi, że „[w]spólnie stanowią one zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego, które włączają do prawa Unii treść tytułu III »Pakt fiskalny« w [TSCG]w unii gospodarczej i walutowej, zgodnie z jego art. 16.⁷”
4. W związku z tym podczas trwających w Radzie prac przygotowawczych nad przedmiotowymi wnioskami Grupa Robocza Radców Finansowych poruszyła następujące kwestie:
- i) czy pakiet EGR włącza „treść postanowień” paktu fiskalnego w rozumieniu art. 16 TSCG;
 - ii) jakie byłyby konsekwencje przyjęcia pakietu EGR dla systemu prawnego TSCG; oraz
 - iii) czy art. 7 TSCG miałby nadal zastosowanie, gdyby pakiet EGR zastąpił TSCG.
5. Służba Prawna Rady przypomina, że identyczne kwestie zostały już przeanalizowane w jej opinii z 25 kwietnia 2018 r.⁸ w odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich.

⁷ Odpowiednio, motyw 32 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, motyw 23 wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, oraz motyw 8 wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

⁸ Dokument 8336/18 („opinia SPR z 2018 r.”).

6. W związku z tym kwestie związane ze skutkami dla statusu prawnego postanowień TSCG, gdyby zostały one włączone do prawa Unii w sposób odpowiadający ich „treści”, zostały już omówione (i udzielono na nie odpowiedzi) w pkt 30–39 i 41 opinii SPR z 2018 r. Biorąc pod uwagę, że obecne pytania 2 i 3 opierają się na tym samym założeniu, w pakiecie EGR nie ma nowych elementów, które zmieniałyby wnioski zawarte w opinii z 2018 r. w tym zakresie. Niniejsza opinia skoncentruje się zatem na pytaniu 1 w zakresie, w jakim pakiet EGR różni się istotnie od wniosku, który był przedmiotem analizy w opinii SPR z 2018 r. W stosownych przypadkach niniejsza opinia opiera się jednak na opinii z 2018 r., aby poprzeć obecną analizę.

II. STAN FAKTYCZNY I PRAWNY

7. TSCG wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. i wprowadził dla Umawiających się Stron obowiązek zapisania w wiążących i trwałych przepisach krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, zasady zrównoważonego budżetu w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, przy dolnym pułapie deficytu strukturalnego na poziomie 0,5 % ich produktu krajowego brutto (PKB), który to deficyt w przypadku państw członkowskich, w których poziom zadłużenia pozostaje wyraźnie poniżej 60 % PKB i które cechują się niskim ryzykiem utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, może wynosić 1 % PKB („zasada zrównoważonego budżetu”, art. 3 ust. 1 TSCG). TSCG nakłada dodatkowo wymóg, by zasada zrównoważonego budżetu stała się skuteczna w prawie krajowym Umawiających się Stron „na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych” (art. 3 ust. 2 TSCG). Uzupełnieniem powyższego jest wymóg zapewnienia, by znaczne odchylenia skutkowały automatycznym uruchomieniem mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 2 TSCG). Komisja zaproponowała również pewne wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej, w tym roli i niezależności instytucji monitorujących⁹.

⁹ Zob. Komunikat Komisji na temat wspólnych zasad dotyczących krajowych mechanizmów korekty fiskalnej (COM(2012) 342 final).

8. TSCG zawiera też konkretne mechanizmy egzekwowania, zgodnie z którymi brak należytego włączenia zasady zrównoważonego budżetu do prawa krajowego może prowadzić do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE w związku z naruszeniem zobowiązań wynikających z Traktatu (art. 8 TSCG); TSCG zawiera ponadto ogólniejsze zobowiązania dotyczące zarządzania, takie jak zobowiązania dotyczące głosowania w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP) (art. 7 TSCG), zobowiązania dotyczące koordynacji reform polityki gospodarczej w trybie *ex ante* (art. 11) i możliwości organizowania szczytów państw strefy euro (art. 12 TSCG)¹⁰.
9. TSCG stanowi również, że „[p]rzed upływem pięciu lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu, na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania, podjęte zostaną niezbędne kroki, zgodnie z postanowieniami [TUE] i [TFUE], mające na celu włączenie treści postanowień niniejszego Traktatu do ram prawnych Unii Europejskiej” (art. 16 TSCG).

¹⁰ Odpowiada to pkt 6 opinii SPR z 2018 r.

10. Komisja uważa, że:

„[n]a podstawie doświadczeń z wdrażaniem przez państwa członkowskie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej proponowany pakiet legislacyjny zachowuje średniookresowe ukierunkowanie paktu fiskalnego jako narzędzie służące osiągnięciu dyscypliny budżetowej i wspieraniu wzrostu gospodarczego. Pakiet obejmuje poprawę wymiaru ukierunkowania na sytuację danego kraju, co ma zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym, w tym przez wzmocnienie roli niezależnych instytucji fiskalnych, co opiera się przede wszystkim na wspólnych zasadach paktu fiskalnego zaproponowanych przez Komisję zgodnie z art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Analiza wydatków skorygowanych o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów na potrzeby oceny ogólnej dotyczącej zgodności wymaganej na mocy paktu fiskalnego została określona w niniejszym rozporządzeniu. Podobnie jak w pakcie fiskalnym tymczasowe odchylenia od planu średniookresowego są dozwolone na mocy niniejszego rozporządzenia jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Analogicznie do postanowień paktu fiskalnego, w przypadku znacznych odchyleń od planu średniookresowego należy również wdrożyć działania mające na celu skorygowanie odchyleń w zdefiniowanym terminie. Pakiet wzmacnia nadzór fiskalny i procedury egzekwowania w celu realizacji zobowiązania do wspierania zdrowych i zrównoważonych finansów publicznych oraz zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Reforma ram zarządzania gospodarczego zachowuje zatem podstawowe cele dyscypliny budżetowej i stabilności długu określone w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej”¹¹.

¹¹ Odpowiednio, motyw 32 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, motyw 23 wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, oraz motyw 8 wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

III. ANALIZA PRAWNA

11. Na wstępie należy zwrócić uwagę na dwie kwestie: po pierwsze, zawarte w TSCG zobowiązanie do podjęcia niezbędnych kroków mających na celu włączenie „treści postanowień” tego traktatu do ram prawnych UE nie może skutkować ograniczeniem zakresu uznania unijnego prawodawcy w dziedzinie przyjmowania ram zarządzania gospodarczego, które uzna za stosowne. Umowy międzynarodowe zawarte między państwami członkowskimi nie mogą zagrażać autonomii porządku prawnego UE.
12. Po drugie, jak wyjaśniono w pkt 9 opinii SPR z 2018 r., „to do Umawiających się Stron TSCG należy ocena znaczenia i skutków postanowień, które same wynegocjowały i ratyfikowały”. Podobnie jak miało to miejsce w tamtej opinii, niniejsza opinia ogranicza się zatem do kilku kryteriów na potrzeby interpretacji, aby umożliwić Umawiającym się Stronom dokonanie oceny tego, czy proponowany pakiet EGR włączałby do prawa Unii „treść postanowień” TSCG w rozumieniu art. 16 TSCG.
13. Po pierwsze, art. 2 ust. 1 TSCG stanowi, że Traktat ten ma być stosowany i interpretowany zgodnie z Traktatami UE, w szczególności zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE, i z prawodawstwem wtórnym UE. Po drugie, zgodnie z art. 31 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, traktaty, takie jak TSCG, mają być interpretowane na podstawie ich brzmienia, kontekstu oraz w świetle ich przedmiotu i celu: „[t]raktat należy interpretować [...] zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu”.
14. Ponadto art. 32 konwencji odnosi się do środków interpretacji o charakterze uzupełniającym względem środków, o których mowa w poprzednim punkcie, w tym prac przygotowawczych do traktatu oraz okoliczności jego zawarcia.

15. Termin „treść postanowień” musi być zatem interpretowany zgodnie z powyższymi kryteriami.
16. Art. 1 TSCG określa cele tego traktatu: i) wzmocnienie filaru gospodarczego unii gospodarczej i walutowej poprzez przyjęcie szeregu reguł mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej poprzez pakt fiskalny; ii) wzmocnienie koordynacji ich polityk gospodarczych, oraz iii) poprawa zarządzania strefą euro. Wszystkie te trzy cele mogą być uznawane za istotne elementy TSCG, a co za tym idzie, za część „treści jego postanowień”¹². Zgodnie z motywami pakiet EGR ma jednak na celu włączenie jedynie tytułu III TSCG („Pakt fiskalny”), który odpowiada pierwszemu z wyżej wymienionych celów TSCG. W związku z tym poniższa analiza skupi się na tym pierwszym celu, jakim jest wspieranie dyscypliny budżetowej za pomocą paktu fiskalnego.
17. Cel ten znajduje, w istocie, odzwierciedlenie w art. 3 TSCG, który wprowadza: i) zasadę zrównoważonego budżetu, wyrażoną w wartościach liczbowych (dolny pułap deficytu strukturalnego równy 0,5 % produktu krajowego brutto w cenach rynkowych); ii) obowiązek transpozycji tej zasady w ciągu roku od daty wejścia w życie tego Traktatu „na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych”; iii) automatyczny mechanizm korygujący.
18. Cel i treść, o których mowa w poprzednich punktach, należy interpretować w kontekście, w którym negocjowano TSCG. Konferencja międzyrządowa odpowiedzialna za negocjacje została zwołana na mocy oświadczenia szefów państw lub rządów strefy euro z 9 grudnia 2011 r. W oświadczeniu tym szefowie państw lub rządów nawiązali do tego, że zamierzają wprowadzić wzmocnioną strukturę UGW, w szczególności poprzez zobowiązanie się do ustanowienia nowej reguły fiskalnej, w oparciu o zasadę mówiącą, że budżety sektora instytucji rządowych i samorządowych muszą być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę. W oświadczeniu określono, że „uznaje się, że ta zasada jest przestrzegana, jeżeli – co do zasady – roczny deficyt strukturalny nie przekracza 0,5% nominalnego PKB”¹³.

¹² Odpowiada to pkt 10–14 opinii SPR z 2018 r.

¹³ Odpowiada to pkt 16 opinii SPR z 2018 r.

19. W związku z tym art. 3 TSCG można uznać za „treść postanowień”, do której odwołuje się art. 16 TSCG¹⁴.
20. Z kolei proponowany pakiet EGR obejmuje kilka elementów, które są częścią art. 3 TSCG. Jak zauważyła Komisja: „zreformowane ramy mają również wypełniać główne założenia paktu fiskalnego, który stanowi tytuł III [TSCG] ... [Proponowane rozporządzenie zastępujące rozporządzenie 1466/97] wprowadza średniookresowe ukierunkowanie oparte na specyficznych dla poszczególnych krajów wyzwaniach związanych z długiem i częściowo odzwierciedla w ten sposób zawarty w pakcie fiskalnym wymóg konwergencji w stosunku do celów średniookresowych, który ma uwzględniać wyzwania związane z długiem publicznym w danym kraju (art. 3 ust. 1 lit. b) TSCG). Pakt fiskalny kładzie nacisk na saldo strukturalne, a równocześnie wymaga analizy wydatków po ich skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów na potrzeby oceny ogólnej dotyczącej zgodności (art. 3 ust. 1 lit. b) TSCG) – analizę taką podtrzymano [we wniosku]. Pakt fiskalny dopuszcza tymczasowe odchylenia od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowania jedynie w wyjątkowych okolicznościach (art. 3 ust. 1 lit. c) TSCG) – to samo przewidziano w [proponowanym rozporządzeniu]. Pakt fiskalny stanowi, że w przypadku zaobserwowania znacznych odchyleń od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowania należy wdrożyć środki korygujące odchylenia w określonym czasie (art. 3 ust. 1 lit. e) TSCG). Podobnie w zreformowanych ramach wymaga się korekty odchyleń od ścieżki wydatków netto określonej przez Radę. Ponadto jeżeli odchylenia skutkują deficytem przekraczającym 3 % PKB, państwo członkowskie może zostać objęte procedurą nadmiernego deficytu. [...] Pakt fiskalny stanowi, że Komisja i Rada odgrywają rolę w procesie egzekwowania przepisów (art. 5 TSCG), co zostało uwzględnione we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97”¹⁵.

¹⁴ Odpowiada to pkt 17 opinii SPR z 2018 r.

¹⁵ Uzasadnienie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, s. 3–4.

21. W związku z tym Komisja stwierdza, że „proponowane zreformowane ramy zarządzania gospodarczego można uznać za włączenie treści przepisów fiskalnych TSCG do ram prawnych UE, zgodnie z art. 16 TSCG”¹⁶.
22. Należy również zauważyć, że w przeciwieństwie do wniosku z 2017 r. dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich, w pakiecie EGR proponuje się jedynie wykorzystanie rozporządzeń UE jako sposobu włączenia „treści postanowień” paktu fiskalnego do prawa Unii. W pkt 18 opinii z 2018 r. SPR zauważyła, że – w odniesieniu do zawartego w TSCG obowiązku włączenia zasady zrównoważonego budżetu „na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych” – stanowiąc w drodze dyrektywy, unijny prawodawca „pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru i środków transpozycji [dzięki czemu] państwa członkowskie miałyby – zgodnie z wnioskiem – pewien margines swobody, jakiego nie mają na mocy TSCG”. Natomiast w obecnych wnioskach taka swoboda uznania nie byłaby dostępna, gdyż rozporządzenia UE wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane zgodnie z art. 288 TFUE.
23. Istnieją jednak dwa elementy, co do których „treść postanowień” paktu fiskalnego i proponowanego pakietu EGR różnią się:
- po pierwsze, wnioski nie narzucają konkretnej i obowiązkowej numerycznej reguły fiskalnej; oraz
 - po drugie, wnioski zastępują „zasadę 1/20”, stosowaną jako miernik procedury nadmiernego deficytu (PND) opartej na kryterium długu, odniesieniem do odejścia od ścieżki wydatków netto, gdyż zdaniem Komisji ta pierwsza zasada narzuca „niektórym państwom członkowskim zbyt duży wysiłek fiskalny”¹⁷.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Uzasadnienie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, s. 4.

24. Zasadniczą kwestią jest to, czy pomimo dwóch powyższych różnic EGR odpowiada „treści” postanowień fiskalnych TSCG. W celu przeanalizowania tej kwestii trzeba wziąć pod uwagę kilka kryteriów.
25. Równoważność celów między tymi dwoma systemami (tzw. podejście teleologiczne) jest ważnym kryterium oceny, czy pakiet EGR odpowiada „treści” stosownych postanowień TSCG, w związku z czym Komisja oparła się w tym celu na tym kryterium. Bezsporne jest, że zarówno TSCG, jak i proponowany pakiet EGR mają na celu zmniejszenie długu publicznego i przestrzeganie obowiązku unikania nadmiernego deficytu budżetowego.
26. Jak jednak zauważono w pkt 21 opinii SPR z 2018 r., fakt, że oba mechanizmy mają ten sam cel, niekoniecznie wymaga zastosowania do osiągnięcia tego celu takich samych środków. W związku z tym można stwierdzić, że proponowany pakiet EGR obejmuje „treść postanowień” tytułu III TSCG, pod warunkiem że podejście zastosowane w każdym z obu instrumentów na potrzeby realizacji tego wspólnego celu umożliwi osiągnięcie równoważnych wyników pod względem gospodarczym.
27. Zasadniczo, jak zauważono w pkt 22 opinii SPR z 2018 r., Umawiające się Strony muszą być przekonane, że – gdyby nie obowiązywało już międzynarodowe zobowiązanie traktatowe, jakie jest obecnie ujęte w art. 3 TSCG – zobowiązania podjęte na mocy proponowanego pakietu EGR prowadziłyby do osiągnięcia wyniku równoważnego z wynikiem otrzymanym na mocy paktu fiskalnego.
28. Taka ocena nie może jednak opierać się wyłącznie na badaniu równoważności gospodarczej. Jak wskazano w pkt 23–29 opinii z 2018 r., wymaga to dwóch zastrzeżeń.

29. Po pierwsze, Umawiające się Strony powinny również uwzględniać podejścia dotyczące zarządzania i wdrażania, na których oba instrumenty, TSCG i proponowany pakiet EGR, się opierają. Oba te instrumenty stanowią odpowiedź na bardzo odmienne modele zarządzania i wdrażania. TSCG opiera się na wspólnym parametrze numerycznym, znanym wcześniej, i jest stosowany jednakowo wobec Umawiających się Stron. Jest to scentralizowany, oparty na zasadach model, i był to jeden z podstawowych elementów negocjacji (zob. oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro, o którym mowa w pkt 18). Po drugie, proponowany pakiet EGR opiera się na zdecentralizowanym podejściu, w ramach którego obowiązki określa się indywidualnie dla każdego państwa członkowskiego we współpracy z właściwymi instytucjami UE (przede wszystkim z Komisją).
30. Po drugie, jak obszernie omówiono w opinii SPR z 2018 r., w odniesieniu do znaczenia pojęcia „treść postanowień” w tym kontekście, „włączenia »treści postanowień« TSCG do prawa Unii nie można uznać za dokonane wyłącznie wtedy, gdy gwarantowana jest równowaga wyników tych dwóch instrumentów prawnych, bez względu na środki służące osiągnięciu tych wyników, lecz także wtedy gdy zapewniony jest wysoki stopień jednolitości i identyczności między istotnymi elementami obu instrumentów”¹⁸.
31. Ponadto SPR pragnie dodać, że obowiązku dotyczącego włączenia treści postanowień i zawartego w art. 16 TSCG nie można odczytywać w oderwaniu od kontekstu, w jakim on występuje. Należy zatem zauważyć, że tekst tego postanowienia zawiera kilka istotnych zastrzeżeń: po pierwsze, proces włączenia musi przebiec na podstawie „oceny doświadczeń z (...) wdrażania [TSCG]”, a po drugie, proces ten polega na tym, że podjęte zostaną „niezbędne kroki (...) mające na celu włączenie treści postanowień [TSCG] do ram prawnych Unii Europejskiej”.

¹⁸ Pkt 29 opinii SPR z 2018 r. Zob. również pkt 25–28 tej opinii.

32. W związku z tym brzmienie tego postanowienia wyraźnie wymaga uwzględnienia doświadczenia zdobytego podczas stosowania paktu fiskalnego do celów jego włączenia do prawa Unii. Z kolei spełnienie tego wymogu zakłada, że proces włączenia nie może być postrzegany jako mechaniczna transkrypcja tekstu TSCG do instrumentów legislacyjnych UE. W tekście określono również obowiązek dotyczący środków („kroki mające na celu”), nie zobowiązano natomiast do osiągnięcia konkretnego rezultatu końcowego. Oba te elementy wyraźnie wskazują na konieczność dokonania kompleksowej oceny równowagi środków, z uwzględnieniem kontekstu, w jakim nowe przepisy EGR mają być stosowane, oraz zmian w tym kontekście, w tym doświadczenia zdobytego od czasu podpisania TSCG.

33. Obecny pakiet wyraźnie odnosi się w preambule do szeregu elementów, które są istotne dla stosowania unijnych ram zarządzania gospodarczego¹⁹. Rada wyraźnie uznała potrzebę uwzględnienia w aktualnej reformie tych najnowszych doświadczeń²⁰. W związku z tym te elementy kontekstowe są również istotne przy ocenie, czy odnośne wnioski należyście włączają „treść postanowień” TSCG, zgodnie z brzmieniem art. 16 TSCG.

¹⁹ Motyw 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu: „Ramy zarządzania gospodarczego Unii powinny zostać dostosowane, aby lepiej uwzględniały coraz większe różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi, jeśli chodzi o sytuację fiskalną, ryzyko dla stabilności finansów publicznych i inne słabe punkty. Zdecydowana reakcja polityczna na pandemię COVID-19 okazała się bardzo skuteczna w łagodzeniu szkód gospodarczych i społecznych wynikających z kryzysu, ale kryzys ten doprowadził do znacznego wzrostu wskaźników zadłużenia sektora publicznego i prywatnego, w związku z czym ważne jest stopniowe, trwałe i sprzyjające wzrostowi gospodarczemu obniżenie wskaźników zadłużenia do ostrożnych poziomów oraz wyeliminowanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej przy należytych uwzględnieniu celów w zakresie zatrudnienia i celów społecznych. Jednocześnie ramy zarządzania gospodarczego Unii należy dostosować, aby pomóc w sprostaniu średnio- i długoterminowym wyzwaniom stojącym przed Unią, w tym w realizacji sprawiedliwej transformacji cyfrowej i ekologicznej między innymi przez prawo o klimacie, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, otwartą strategiczną autonomię, przeciwdziałanie zmianom demograficznym, wzmocnienie odporności społecznej i gospodarczej oraz wdrożenie strategicznego kompasu na rzecz bezpieczeństwa i obrony – wszystkie one wymagają reform i trwałego wysokiego poziomu inwestycji w nadchodzących latach”.

²⁰ Konkluzje Rady z 14 marca 2023 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, pkt 6: „JEST ZDANIA, że ramy zarządzania gospodarczego i dalsze kroki w kierunku pogłębienia unii gospodarczej i walutowej (UGW) powinny uwzględniać wnioski wyciągnięte z działań Unii w zakresie polityki gospodarczej podjętych w reakcji na poprzednie kryzysy”.

IV. WNIOSEK

34. Do Umawiających się Stron TSCG należy ocena znaczenia i skutków postanowień, które same wynegocjowały i ratyfikowały, w tym obowiązku podjęcia niezbędnych kroków w celu włączenia „treści postanowień” tytułu III tego traktatu do ram prawnych Unii Europejskiej, jak określono w jego art. 16.
35. Włączenie „treści postanowień” TSCG do prawa Unii zależy od oceny równoważności między art. 3 TSCG a przepisami fiskalnymi pakietu EGR. Dokonując takiej oceny, Umawiające się Strony powinny wziąć pod uwagę następujące elementy: stopień równoważności gospodarczej między oboma mechanizmami; porównanie poszczególnych modeli zarządzania i wdrażania, przewidzianych w TSCG i proponowanych w pakiecie EGR; interpretacji pojęcia „treść postanowień” (przetłumaczonego w niektórych wersjach językowych TSCG jako „treść”) oraz ogólnego kontekstu, na którym art. 16 TSCG opiera to włączenie, w tym ocenę doświadczeń związanych z wdrażaniem tego traktatu.
-