



V Bruseli 13. septembra 2023
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Medziinštitucionálne spisy:
2023/0138(COD)
2023/0137(CNS)
2023/0136(NLE)

STANOVISKO PRÁVNEHO SERVISU¹

Od:	Právny servis
Predmet:	Navrhované začlenenie – do práva Únie – obsahu hlavy III „Rozpočtová dohoda“ Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii prostredníctvom návrhu Komisie na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97, na nariadenie Rady, ktorým sa mení nariadenie č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, a na smernicu Rady, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

I. ÚVOD

1. Európska komisia 26. apríla 2023 predložila návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97², návrh nariadenia Rady, ktorým sa mení nariadenie č. 1467/97³ o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, a návrh smernice Rady, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov⁴ (ďalej len „balík EGR“).
2. Cieľom návrhov je *„zjednodušiť rámec správy EÚ (použitím jediného operačného ukazovateľa vo forme trajektórie vývoja čistých výdavkov a zjednodušením požiadaviek na podávanie správ, a to najmä prostredníctvom zavedenia jedného holistického integrovaného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu), zvýšiť jeho transparentnosť a účinnosť a zároveň zabezpečiť väčšiu zodpovednosť členských štátov a lepšie presadzovanie, čím sa umožní realizácia reforiem a investícií, pričom sa zároveň a realistickým, postupným a udržateľným spôsobom zníži vysoká miera verejného dlhu“⁵. Navyše, „keďže sa reformovaný rámec zameriava na zdravé a udržateľné verejné financie, ako aj na podporu rastu, splňa (...) aj hlavné ciele rozpočtovej dohody, ktorá tvorí hlavu III Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. Okrem toho ostatné prvky navrhovaného právneho predpisu zachovávajú podstatu rozpočtovej dohody“⁶.*

² COM(2023) 240 final.

³ COM(2023) 241 final.

⁴ COM(2023) 242 final

⁵ Dôvodová správa k návrhu nariadenia o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97, s. 2.

⁶ Tamtiež, s. 3.

3. Všetky tri návrhy balíka EGR preto obsahujú rovnaké odôvodnenie, v ktorom sa uvádza, že „vytvárajú reformovaný rámec správy hospodárskych záležitostí Únie, ktorým sa do práva Únie začleňuje podstata hlavy III „Rozpočtová dohoda“ Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii²⁷ v súlade s jej článkom 16“⁷.
4. V tejto súvislosti boli počas prebiehajúcej prípravnej práce v Rade na uvedených návrhoch položené v rámci pracovnej skupiny finančných radcov tieto otázky:
- i) zahŕňa balík EGR „obsah“ rozpočtovej dohody v zmysle článku 16 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (TSCG);
 - ii) aké by boli dôsledky prijatia balíka EGR pre právny režim zmluvy TSCG a
 - iii) mal by sa naďalej uplatňovať článok 7 zmluvy TSCG v prípadoch, keď balík EGR túto zmluvu nahrádza.
5. Právny servis Rady pripomína, že rovnaké otázky už boli analyzované v jeho stanovisku z 25. apríla 2018⁸ k návrhu smernice Rady, ktorou sa prijímajú ustanovenia týkajúce sa posilnenia fiškálnej zodpovednosti a strednodobého rozpočtového smerovania v členských štátoch.

⁷ Odôvodnenie 32 návrhu nariadenia o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97, odôvodnenie 23 návrhu nariadenia Rady, ktorým sa mení nariadenie č. 1467/97 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, a odôvodnenie 8 návrhu smernice Rady, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

⁸ Dokument 8336/18 (ďalej len „stanovisko právneho servisu Rady z roku 2018“).

6. Otázky týkajúce sa účinkov na právny status ustanovení zmluvy TSCG, ak by boli začlenené do práva Únie spôsobom, ktorý zodpovedá jej „obsahu“, boli už teda prediskutované a zodpovedané v bodoch 30 až 39 a 41 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2018. Vzhľadom na to, že súčasné otázky 2 a 3 vychádzajú z rovnakého predpokladu, balík EGR neobsahuje žiadne nové prvky, ktoré by v tejto súvislosti menili závery stanoviska z roku 2018. Súčasný stanovisko sa preto zameria na otázku č. 1 v rozsahu, v akom sa balík EGR významne líši od návrhu, ktorý bol predmetom analýzy v stanovisku právneho servisu Rady z roku 2018. V relevantných prípadoch sa však toto stanovisko na podporu tejto analýzy stále opiera o stanovisko z roku 2018.

II. PRÁVNE A VECNÉ SÚVISLOSTI

7. Zmluva TSCG nadobudla platnosť 1. januára 2013 a priniesla povinnosť zmluvných strán zakotviť vo vnútroštátnych ustanoveniach, ktoré sú záväzné, trvalé a v optimálnom prípade ústavného charakteru, pravidlo o vyrovnanom rozpočte v cyklicky upravenom vyjadrení, s dolnou hranicou štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % ich hrubého domáceho produktu (HDP), pričom deficit môže dosiahnuť 1 % HDP v členských štátoch s úrovňou dlhu výrazne pod 60 % HDP a s nízkym rizikom pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií („pravidlo o vyrovnanom rozpočte“, článok 3 ods. 1 zmluvy TSCG). V zmluve TSCG sa vyžaduje, aby pravidlo o vyrovnanom rozpočte nadobudlo platnosť vo vnútroštátnych právnych predpisoch zmluvných strán „prostredníctvom ustanovení, ktoré sú záväzné, trvalé a v optimálnom prípade ústavného charakteru, alebo v prípade ktorých je inak zaručené ich úplné dodržiavanie a zachovávanie v rámci vnútroštátnych rozpočtových postupov“ (článok 3 ods. 2 zmluvy TSCG).

K tomuto sa pridáva požiadavka zabezpečiť, aby sa pri významnom odchýlení automaticky uplatnil korekčný mechanizmus (článok 3 ods. 2 zmluvy TSCG). Komisia okrem toho navrhla niekoľko spoločných zásad týkajúcich sa vnútroštátnych fiškálnych korekčných mechanizmov vrátane úlohy a nezávislosti monitorovacích inštitúcií⁹.

⁹ Oznámenie Komisie o spoločných zásadách pre vnútroštátne fiškálne korekčné mechanizmy (COM(2012) 342 final).

8. Zmluva TSCG obsahuje aj osobitné mechanizmy presadzovania, na základe ktorých môže nezačlenenie pravidla o vyrovnanom rozpočte do vnútroštátneho práva viesť ku konaniu na Súdnom dvore EÚ za porušenie povinnosti podľa zmluvy (článok 8 zmluvy TSCG), ako aj všeobecnejšie záväzky v oblasti správy, ako napr. ustanovenia o hlasovaní v rámci postupu pri nadmernom deficite (článok 7 zmluvy TSCG), vopred uskutočňovanej koordinácii reforiem hospodárskej politiky (článok 11) a o možnosti usporadúvať samity eurozóny (článok 12 zmluvy TSCG)¹⁰.
9. V zmluve TSCG sa tiež ustanovuje, že *„[n]ajneskôr do piatich rokov od nadobudnutia platnosti tejto zmluvy sa na základe hodnotenia skúseností získaných s jej vykonávaním podniknú v súlade so Zmluvou o Európskej únii a Zmluvou o fungovaní Európskej únie potrebné kroky s cieľom začleniť obsah tejto zmluvy do právneho rámca Európskej únie.“* (článok 16 zmluvy TSCG).

¹⁰ To zodpovedá bodu 6 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2018.

10. Komisia sa domnieva, že:

„[v]ychádzajúc zo skúseností s vykonávaním Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii členskými štátmi sa v navrhovanom legislatívnom balíku zachováva strednodobá orientácia rozpočtovej dohody ako nástroj na dosiahnutie rozpočtovej disciplíny a podporu rastu. Tento balík zahŕňa posilnený rozmer zameraný na jednotlivé krajiny a má za cieľ posilnenie zodpovednosti členských štátov, a to aj prostredníctvom výraznejšej úlohy nezávislých fiškálnych inštitúcií, čo vychádza najmä zo spoločných zásad rozpočtovej dohody, ktoré navrhla Komisia v súlade s článkom 3 ods. 2 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. Analýza výdavkov bez diskrečných príjmových opatrení na účely celkového posúdenia súladu požadovaného v rozpočtovej dohode je stanovená v tomto nariadení. Tak ako v rozpočtovej dohode, dočasné odchýlky od strednodobého plánu sú v tomto nariadení povolené len za výnimočných okolností. Podobne ako pri rozpočtovej dohode by sa v prípade značných odchýlok od strednodobého plánu mali zaviesť opatrenia na nápravu odchýlok počas vymedzeného obdobia. Týmto balíkom sa posilňuje fiškálny dohľad a postupy presadzovania pravidiel so zámerom plniť záväzok podporovať zdravé a udržateľné verejné financie a udržateľný a inkluzívny rast. V reforme rámca správy hospodárskych záležitostí sa teda zachovávajú základné ciele rozpočtovej disciplíny a udržateľnosti dlhovej služby stanovené v Zmluve o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii.¹¹

¹¹ Odôvodnenie 32 návrhu nariadenia o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97, odôvodnenie 23 návrhu nariadenia Rady, ktorým sa mení nariadenie č. 1467/97 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, a odôvodnenie 8 návrhu smernice Rady, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

III. PRÁVNÁ ANALÝZA

11. Je potrebné uviesť dve predbežné poznámky: po prvé, povinnosť vyplývajúca zo zmluvy TSCG podniknúť potrebné kroky s cieľom začleniť „obsah“ tejto zmluvy do právneho rámca EÚ sa nemôže premietnuť do obmedzenia diskrečnej úrovne zákonodarcu EÚ prijať rámec hospodárskej správy, ktorý považuje za vhodný. Medzinárodné dohody uzavreté medzi členskými štátmi nemôžu ohroziť autonómiu právneho poriadku Únie.
12. Po druhé, ako sa vysvetľuje v bode 9 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2018, *„posudzovanie významu a účinkov ustanovení uvedenej zmluvy, ktoré medzi sebou dohodli a ratifikovali jej zmluvné strany, prislúcha samotným zmluvným stranám“*. Podobne ako uvedené stanovisko sa aj toto stanovisko obmedzuje len niekoľko kritérií výkladu, aby mohli zmluvné strany posúdiť, či by sa navrhovaným balíkom EGR začlenil do práva Únie „obsah“ zmluvy TSCG v zmysle uvedenom v článku 16 uvedenej zmluvy TSCG.
13. Po prvé a predovšetkým, v článku 2 ods. 1 zmluvy TSCG sa stanovuje, že zmluva sa uplatňuje a vykladá v súlade so zmluvami EÚ, najmä so zásadou lojálnej spolupráce zakotvenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ, a so sekundárnym právom EÚ. Po druhé, v súlade s článkom 31 ods. 1 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (ďalej len „viedenský dohovor“), sa zmluvy, ako je zmluva TSCG, vykladajú na základe ich znenia, súvislostí, predmetu a účelu: *„Zmluva sa musí vykladať [...], v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve v ich celkovej súvislosti, a takisto s prihliadnutím na predmet a účel zmluvy.“*
14. V článku 32 viedenského dohovoru sa okrem toho odkazuje na prostriedky výkladu, ktoré dopĺňajú prostriedky uvedené v predchádzajúcom odseku, vrátane prípravných prác na zmluve a okolností, za ktorých sa uzavrela.

15. Pojem „obsah“ je preto potrebné vykladať v súlade s uvedenými kritériami.
16. V článku 1 zmluvy TSCG sa ustanovujú ciele zmluvy: i) posilnenie ekonomického piliera hospodárskej a menovej únie prostredníctvom prijatia súboru pravidiel určených na posilnenie rozpočtovej disciplíny na základe rozpočtovej dohody; ii) posilnenie koordinácie ich hospodárskych politík a iii) zlepšenie správy eurozóny. Všetky tieto tri ciele možno považovať za podstatné prvky zmluvy TSCG, a teda za súčasť jej obsahu¹². Podľa jeho odôvodnení sa však balík EGR zameriava len na začlenenie hlavy III zmluvy TSCG („rozpočtová dohoda“), čo zodpovedá prvému z uvedených cieľov zmluvy TSCG. Nasledujúca analýza sa preto zameria na tento prvý cieľ, ktorým je posilnenie rozpočtovej disciplíny prostredníctvom rozpočtovej dohody.
17. Tento cieľ sa v podstate premieta do článku 3 zmluvy TSCG, ktorým sa zavádza: i) pravidlo vyrovnaného rozpočtu vyjadrené v konkrétnych číselných údajoch (dolná hranica štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % hrubého domáceho produktu v trhových cenách); ii) povinnosť transponovať uvedené pravidlo do jedného roka od nadobudnutia platnosti zmluvy *„prostredníctvom ustanovení, ktoré sú záväzné, trvalé a v optimálnom prípade ústavného charakteru, alebo v prípade ktorých je inak zaručené ich úplné dodržiavanie a zachovávanie v rámci vnútroštátnych rozpočtových postupov“* a iii) automatický korekčný mechanizmus.
18. Účel a obsah uvedený v predchádzajúcich bodoch sa musia vykladať v kontexte, v ktorom bola zmluva TSCG dohodnutá. Medzivládna konferencia zodpovedná za rokovania bola zriadená na základe vyhlásenia hláv štátov alebo predsedov vlád eurozóny z 9. decembra 2011. Hlavy štátov a predsedovia vlád v uvedenom vyhlásení odkazujú na svoj zámer zaviesť posilnenú štruktúru HMÚ, a to najmä prostredníctvom záväzku vytvoriť nové fiškálne pravidlo vychádzajúce zo zásady, že rozpočty verejnej správy majú byť vyrovnané alebo v prebytku. Vo vyhlásení sa uvádza že *„táto zásada sa považuje za dodržanú spravidla vtedy, ak ročný štrukturálny deficit nepresiahne 0,5 % nominálneho HDP“*¹³.

¹² To zodpovedá bodom 10 až 14 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2018.

¹³ To zodpovedá bodu 16 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2018.

19. Článok 3 zmluvy TSCG možno teda považovať za „obsah“, na ktorý sa odkazuje v článku 16 zmluvy TSCG¹⁴.
20. Do navrhovaného balíka EGR sa zase premietlo niekoľko prvkov, ktoré sú súčasťou článku 3 zmluvy TSCG. Ako uviedla Komisia: *„reformovaný rámec (...) spĺňa zároveň aj hlavné ciele rozpočtovej dohody, ktorá tvorí hlavu III Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. V tomto nariadení sa pri strednodobej orientácii založenej na problémoch s dlhom jednotlivých krajín čiastočne zohľadňuje požiadavka rozpočtovej dohody na približovanie ku strednodobým pozíciám, ktoré sa majú navrhnúť pri zohľadnení problémov súvisiacich s verejným dlhom jednotlivých krajín [článok 3 ods. 1 písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii]. Hoci sa v rozpočtovej dohode zdôrazňuje štrukturálne saldo, na účely celkového hodnotenia súladu sa v nej vyžaduje aj analýza výdavkov bez diskrečných príjmových opatrení [článok 3 ods. 1 písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii] a táto analýza sa podporuje v [návrhu]. Rozpočtová dohoda umožňuje dočasné odchýlky od strednodobého cieľa alebo postupu úprav vedúcich k tomuto cieľu len za výnimočných okolností [článok 3 ods. 1 písm. c) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii], ako sa predpokladá v [návrhu]. V rozpočtovej dohode sa stanovuje, že v prípade, že je spozorované významné odchýlenie sa od strednodobého cieľa alebo postupu úprav vedúcich k tomuto cieľu, musia sa vykonať opatrenia s cieľom odstrániť odchýlky v stanovenej lehote [článok 3 ods. 1 písm. e) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii]. V rovnakom duchu si reformovaný rámec vyžaduje odstrániť odchýlky od trajektórie vývoja čistých výdavkov stanovenej Radou. Okrem toho v prípadoch, v ktorých odchýlky spôsobia deficit presahujúci 3 % HDP, členský štát by mohol podliehať postupu pri nadmernom deficite. [...] V rozpočtovej dohode sa stanovuje, že Komisia a Rada zohrávajú úlohu v procese presadzovania (článok 5 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii), ako sa uvádza v návrhu nariadenia Rady, ktorým sa mení nariadenie Rady (ES) č. 1467/97.¹⁵*

¹⁴ To zodpovedá bodu 17 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2018.

¹⁵ Dôvodová správa k návrhu nariadenia o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97, s. 3 – 4.

21. Vzhľadom na uvedené skutočnosti dospela Komisia k záveru, podľa ktorého „*možno navrhovaný reformovaný rámec správy hospodárskych záležitostí považovať za rámec, ktorým sa začleňuje obsah fiškálnych ustanovení Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii do právneho rámca EÚ podľa článku 16 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii*“.¹⁶
22. Je tiež potrebné poznamenať, že na rozdiel od návrhu smernice Rady z roku 2017, ktorou sa prijímajú ustanovenia týkajúce sa posilnenia fiškálnej zodpovednosti a strednodobého rozpočtového smerovania v členských štátoch, sa v balíku EGR navrhuje len použitie nariadení EÚ ako prostriedku na začlenenie „*obsahu*“ rozpočtovej dohody do práva Únie. V bode 18 stanoviska z roku 2018 právny servis Rady v súvislosti s povinnosťou vyplývajúcou zo zmluvy TSCG začleniť pravidlo vyrovnaného rozpočtu „*prostredníctvom ustanovení, ktoré sú záväzné, trvalé a v optimálnom prípade ústavného charakteru, alebo v prípade ktorých je inak zaručené ich úplné dodržiavanie a zachovávanie v rámci vnútroštátnych rozpočtových postupov*“, uviedol, že konajúc prostredníctvom smernice zákonodarca EÚ „*členským štátom ponecháva voľb[u] foriem a metód transpozície, [čím im vytvára] priestor na voľné uváženie, ktorý nemajú pri Zmluve o stabilite, koordinácii a správe v HMÚ*“.
- Naopak, v týchto návrhoch by takáto diskrečná právomoc nebola k dispozícii, keďže nariadenia EÚ sú záväzné v celom rozsahu a priamo uplatniteľné v súlade s článkom 288 ZFEÚ.
23. Existujú však dva prvky, v ktorých sa „*obsah*“ rozpočtovej dohody a navrhovaného balíka EGR líšia:
- po prvé, v návrhoch sa nestanovuje osobitné a povinné numerické fiškálne pravidlo a
 - po druhé, návrhmi sa nahrádza „pravidlo jednej dvadsatiny“ ako metrika pre postupy pri nadmernom deficite založené na dlhu odkazom na odklon od trajektórie čistých výdavkov, keďže Komisia považuje prvé uvedené pravidlo za spôsobujúce „*pre niektoré členské štáty príliš náročné fiškálne úsilie*“.¹⁷

¹⁶ Tamtiež.

¹⁷ Dôvodová správa k návrhu nariadenia o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97, s. 4.

24. Základnou otázkou je, či napriek uvedeným dvom rozdielom EGR zodpovedá „obsahu“ fiškálnych ustanovení zmluvy TSCG. Túto otázku treba skúmať s prihliadnutím na viacero kritérií.
25. Rovnocennosť cieľov uvedených dvoch režimov (tzv. teleologický prístup) je dôležitým kritériom pri posudzovaní otázky, či balík EGR zodpovedá „obsahu“ príslušným ustanoveniam zmluvy TSCG, a preto z neho Komisia na tento účel vychádzala. Zmluva TSCG aj navrhovaný balík EGR majú nesporne spoločný cieľ, teda zníženie verejného dlhu a dodržiavanie povinnosti predísť nadmerným deficitom verejných financií.
26. Ako sa však uvádza v bode 21 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2018, skutočnosť, že tieto dva mechanizmy majú rovnaký účel, si nevyhnutne nevyžaduje, aby prostriedky na tento účel použité boli rovnaké. Preto možno dospieť k záveru, že navrhovaný balík EGR zahŕňa „obsah“ hlavy III zmluvy TSCG za predpokladu, že prístupy oboch nástrojov na splnenie tohto spoločného cieľa umožňujú dosiahnuť z ekonomického hľadiska rovnocenné výsledky.
27. V podstate, ako sa uvádza v bode 22 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2018, zmluvné strany musia byť presvedčené, že ak by už neexistoval záväzok vyplývajúci z medzinárodnej zmluvy, ako je v súčasnosti uvedený v článku 3 zmluvy TSCG, záväzky prijaté na základe navrhovaného balíka EGR by dosiahli rovnaký výsledok, aký vyplýva z rozpočtovej dohody.
28. Takéto posúdenie sa však nemôže zakladať len na preskúmaní samotnej ekonomickej rovnocennosti.
- Ako sa uvádza v bodoch 23 – 29 stanoviska z roku 2018, vyžaduje si to dve výhrady.

29. Po prvé, zmluvné strany by mali zohľadniť prístupy v oblasti správy a vykonávania, z ktorých vychádzajú uvedené dva nástroje (zmluva TSCG a navrhovaný balík EGR). Oba nástroje využívajú veľmi odlišné modely správy a vykonávania. Zmluva TSCG vychádza z vopred známeho spoločného numerického parametra, ktorý sa na zmluvné strany uplatňuje rovnako. Ide o centralizovaný model založený na pravidlách, čo bolo kľúčovým prvkom pri rokovaniach (pozri vyhlásenie hláv štátov alebo predsedov vlád eurozóny uvedené v bode 18). Navrhovaný balík EGR vychádza z decentralizovaného prístupu, v rámci ktorého sa povinnosti určujú individuálne pre každý členský štát v partnerstve s príslušnými inštitúciami EÚ (predovšetkým s Komisiou).
30. Po druhé, ako sa podrobne uviedlo v stanovisku právneho servisu Rady z roku 2018 v súvislosti s významom pojmu „obsah“ v tomto kontexte, „začlenenie „obsahu“ Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v HMÚ do práva Únie [nemožno] chápať za splnené vtedy, keď sa len zaručí rovnocennosť výsledkov uvedených dvoch právnych aktov bez ohľadu na použité prostriedky, ale musí byť splnená aj podmienka, že sa zabezpečí vysoký stupeň homogenity a totožnosti medzi podstatnými prvkami oboch aktov.“¹⁸
31. Právny servis Rady by okrem toho chcel dodať, že povinnosť týkajúca sa začlenenia obsahu uvedená v článku 16 zmluvy TSCG nemožno vykladať nezávisle od kontextu, v ktorom je stanovená. Preto je potrebné poznamenať, že znenie tohto ustanovenia obsahuje niekoľko dôležitých kvalifikátorov: po prvé, proces začlenenia musí byť založený na „hodnotení skúseností získaných s [jej] vykonávaním“, a po druhé, tento proces pozostáva z podniknutia „potrebn(ý)ch krok(ov) s cieľom začleniť obsah tejto zmluvy do právneho rámca Európskej únie“.

¹⁸ Bod 29 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2018. Pozri aj jeho body 25 – 28.

32. Znenie tohto ustanovenia teda jasne vyžaduje, aby sa skúsenosti získané pri uplatňovaní rozpočtovej dohody zohľadnili na účely jej začlenenia do práva Únie. Splnenie tejto požiadavky zase predpokladá, že proces zapracovania nemožno chápať ako mechanický prepis znenia zmluvy TSCG do legislatívnych nástrojov EÚ. V texte sa tiež stanovuje povinnosť prostriedkov („*kroky s cieľom*“) namiesto toho, aby sa nariaďoval konkrétny konečný výsledok. Oba tieto prvky jasne poukazujú na potrebu komplexného posúdenia rovnocennosti opatrení s prihliadnutím na kontext, v ktorom sa majú uplatňovať nové ustanovenia EGR, a na zmeny v tomto kontexte vrátane skúseností získaných od podpisu zmluvy TSCG.

33. V súčasnom balíku sa v preambule výslovne odkazuje na niekoľko prvkov, ktoré sú relevantné pre uplatňovanie rámca správy hospodárskych záležitostí Únie¹⁹. Rada výslovne uznala potrebu zohľadniť tieto nedávne skúsenosti v súčasnej reforme²⁰. Tieto kontextové prvky sú preto relevantné aj pri posudzovaní toho, či návrhy náležite zahŕňajú „obsah“ zmluvy TSCG v súlade so znením jej článku 16.

- ¹⁹ Odôvodnenie 5 návrhu nariadenia o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 a návrhu nariadenia Rady, ktorým sa mení nariadenie č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku: „*Rámec správy hospodárskych záležitostí Únie by sa mal prispôbiť tak, aby lepšie zohľadňoval čoraz väčšiu rôznorodosť fiškálnych pozícií, riziká ohrozujúce udržateľnosť a iné zraniteľné miesta v členských štátoch. Dôrazná reakcia na pandémiu COVID-19 v príslušných oblastiach politiky sa ukázala ako účinná pri zmierňovaní hospodárskych a sociálnych škôd spôsobených krízou, ale kríza mala za následok značné zvýšenie dlhového pomeru verejného aj súkromného sektora. Zdôraznil sa tým význam postupného a udržateľného znižovania dlhového pomeru, ktoré zároveň podporuje rast, na obozretnú úroveň a riešenia makroekonomických nerovnováh, pričom náležitú pozornosť treba venovať aj cieľom v oblasti zamestnanosti a sociálnej oblasti. Zároveň by sa mal upraviť rámec správy hospodárskych záležitostí Únie tak, aby pomohol riešiť strednodobé a dlhodobé výzvy, ktorým Unia čelí, vrátane dosiahnutia spravodlivej digitálnej a zelenej transformácie vrátane právneho predpisu v oblasti klímy, zaistenia energetickej bezpečnosti, otvorenej strategickej autonómie, riešenia demografických zmien, posilňovania sociálnej a hospodárskej odolnosti a implementácie Strategického kompasu pre bezpečnosť a obranu. To všetko si v nadchádzajúcich rokoch vyžaduje reformy a udržateľnú vysokú úroveň investícií.*“
- ²⁰ Závery Rady o usmerneniach k reforme rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ zo 14. marca 2023, bod 6: „*DOMNIEVA SA, že rámec správy hospodárskych záležitostí a ďalšie kroky na prehĺbenie hospodárskej a menovej únie (HMÚ) by mali zohľadňovať poznatky získané z reakcií hospodárskej politiky Únie na predchádzajúce krízy.*“

IV. ZÁVER

34. Je na zmluvných stranách zmluvy TSCG, aby posúdili význam a účinky ustanovení, o ktorých sami rokovali a ktoré ratifikovali, vrátane povinnosti podniknúť potrebné kroky s cieľom začleniť „*obsah*“ hlavy III tejto zmluvy do právneho rámca Európskej únie, ako je stanovené v jej článku 16.
35. Začlenenie „*obsahu*“ zmluvy TSCG do práva Únie závisí od posúdenia rovnocennosti medzi článkom 3 zmluvy TSCG a fiškálnymi ustanoveniami balíka EGR. Pri tomto posudzovaní by zmluvné strany mali zohľadniť nasledujúce skutočnosti: mieru ekonomickej rovnocennosti uvedených dvoch mechanizmov; porovnanie rôznych modelov správy a vykonávania ustanovených v zmluve TSCG a navrhovaných v EGR; výklad pojmu „*substance*“ (preloženého v niektorých jazykových verziách zmluvy TSCG ako „*obsah*“) a celkového kontextu, v ktorom článok 16 zmluvy TSCG predpokladá toto začlenenie, vrátane posúdenia skúseností s vykonávaním tejto zmluvy.
-