



Svet
Evropske unije

Bruselj, 13. september 2023
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Medinstitucionalne zadeve:
2023/0138(COD)
2023/0137(CNS)
2023/0136(NLE)

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Pošiljatelj: pravna služba

Zadeva: Predlagana vključitev vsebine naslova III „Fiskalni dogovor“ Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU) v pravo Unije s predlogi Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97, uredbo Sveta o spremembi Uredbe št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ter Direktivo Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščne objave si Svet pridržuje vse pravice.

I. UVOD

1. Evropska komisija je 26. aprila 2023 predstavila predloge uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97², uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem³ ter direktive Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic⁴ (v nadaljnjem besedilu skupaj: sveženj za pregled ekonomskega upravljanja).
2. Cilj predlogov je *„poenostaviti okvir upravljanja EU (z uporabo enotnega operativnega kazalnika v obliki poti gibanja očiščenih odhodkov ter s poenostavitvijo zahtev za poročanje, zlasti z uvedbo celostnega, enotnega, integriranega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta) ter povečati njegovo preglednost in učinkovitost z okrepljenim nacionalnim lastništvom in boljšim izvrševanjem, hkrati pa omogočiti reforme in naložbe ter realistično, postopno in trajno zmanjšanje visokih deležev javnega dolga“*⁵. Hkrati *„prenovljeni okvir s prizadevanji za zdrave in vzdržne javne finance ter spodbujanje rasti izpolnjuje tudi glavne cilje fiskalnega dogovora, ki sestavlja naslov III Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU). Poleg tega vsebino fiskalnega dogovora ohranjajo drugi elementi predlagane zakonodaje“*⁶.

² Dok. COM(2023) 240 final.

³ Dok. COM(2023) 241 final.

⁴ Dok. COM(2023) 242 final

⁵ Obrazložitveni memorandum Predloga uredbe o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97, str. 2.

⁶ Prav tam, str. 3.

3. Vsi trije predlogi iz svežnja za pregled ekonomskega upravljanja torej vsebujejo uvodno izjavo z enakim besedilom, v kateri je navedeno, da predlogi „[s]kupaj vzpostavljajo prenovljen okvir ekonomskega upravljanja Unije, ki v pravo Unije vključuje vsebino naslova III ‚Fiskalni dogovor‘ [PSUU] v ekonomski in monetarni uniji v skladu s členom 16 navedene pogodbe“⁷.
4. V zvezi s tem je Delovna skupina finančnih svetovalcev med potekajočo pripravo predlogov v Svetu zastavila naslednja vprašanja:
- i) ali sveženj za pregled ekonomskega upravljanja vključuje „vsebino“ fiskalnega dogovora v smislu člena 16 PSUU,
 - ii) kakšne bi bile posledice sprejetja svežnja za pregled ekonomskega upravljanja za pravno ureditev PSUU in
 - iii) ali bi se člen 7 PSUU še naprej uporabljal, če bi sveženj za pregled ekonomskega upravljanja nadomestil PSUU.
5. Pravna služba Sveta (PSS) opozarja, da je enaka vprašanja analizirala že v svojem mnenju z dne 25. aprila 2018⁸ o Predlogu direktive Sveta o določbah za krepitev fiskalne odgovornosti in srednjeročne proračunske usmerjenosti v državah članicah.

⁷ Uvodna izjava 32 Predloga uredbe o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97, uvodna izjava 23 Predloga uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem oziroma uvodna izjava 8 Predloga direktive Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic.

⁸ Dok. 8336/18 (v nadaljnjem besedilu: mnenje PSS iz leta 2018).

6. Vprašanja v zvezi z učinki določb PSUU na pravni status, če bi bile v pravo Unije vključene na način, ki ustreza njeni „vsebini“, so bila obravnavana že v točkah 30 do 39 in 41 mnenja PSS iz leta 2018, v katerih so dani tudi odgovori nanje.
- Ker sedanji vprašanji (ii) in (iii) temeljita na isti predpostavki, v svežnju za pregled ekonomskega upravljanja ni novih elementov, ki bi spremenili sklepne ugotovitve iz mnenja iz leta 2018 v zvezi s tem. To mnenje se bo zato osredotočilo na vprašanje (i), kolikor se sveženj za pregled ekonomskega upravljanja bistveno razlikuje od predloga, ki je bil analiziran v mnenju PSS iz leta 2018. Vendar se to mnenje v podporo tej analizi, kjer je primerno, še vedno opira na mnenje iz leta 2018.

II. PRAVNI IN DEJANSKI OKVIR

7. PSUU, ki je začela veljati 1. januarja 2013, je vpeljala obveznost pogodbenic, da z zavezujočimi in trajnimi nacionalnimi predpisi, po možnosti ustavnimi, uveljavijo pravilo o uravnoteženem proračunu v ciklično prilagojenem smislu, s spodnjo mejo strukturnega primanjkljaja na ravni 0,5 % njihovega bruto domačega proizvoda (BDP), ki lahko znaša 1 % BDP za države članice, ki imajo raven dolga občutno nižjo od 60 % BDP in nizka tveganja za dolgoročno vzdržnost javnih financ (v nadaljnjem besedilu: pravilo o uravnoteženem proračunu, člen 3(1) PSUU). Poleg tega zahteva, da mora pravilo o uravnoteženem proračunu v nacionalnih zakonodajah pogodbenic učinkovati „*kot določbe zavezujoče in trajne, po možnosti ustavne narave, [...] ali pa se kako drugače zagotovita njihovo popolno spoštovanje in upoštevanje v nacionalnih proračunskih postopkih*“ (člen 3(2) PSUU).
- To je dopolnjeno z zahtevo, da se v primeru precejšnih odklonov samodejno sproži popravljalni mehanizem (člen 3(2) PSUU). Komisija je poleg tega predlagala nekatera skupna načela za nacionalne fiskalne popravljalne mehanizme, vključno z vlogo in neodvisnostjo institucij, odgovornih za spremljanje spoštovanja pravil⁹.

⁹ Sporočilo Komisije o skupnih načelih za nacionalne fiskalne popravljalne mehanizme (dok. COM(2012) 312 final).

8. PSUU prav tako vsebuje specifične mehanizme uveljavljanja, pri čemer je lahko ne vključitev pravila o uravnoteženem proračunu v nacionalno zakonodajo razlog za tožbo na Sodišču EU zaradi kršitve obveznosti iz pogodbe (člen 8 PSUU), kot tudi splošnejše zaveze glede upravljanja, npr. glede glasovanja v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (člen 7 PSUU), predhodnega usklajevanja reform ekonomskih politik (člen 11) in možnosti organizacije vrha držav euroobmočja (člen 12 PSUU)¹⁰.
9. PSUU določa tudi, da se „[v] največ petih letih od datuma začetka veljavnosti te pogodbe [...] na podlagi ocene izkušenj z njenim izvajanjem sprejmejo potrebni ukrepi za vključitev vsebine te pogodbe v pravni okvir Evropske unije v skladu s [PEU] in [PDEU],“ (člen 16 PSUU).

¹⁰ To ustreza točki 6 mnenja PSS iz leta 2018.

10. Komisija meni, da:

„[p]redlagani zakonodajni sveženj na podlagi izkušenj z izvajanjem PSUU v državah članicah ohranja srednjeročno usmeritev iz fiskalnega dogovora kot orodje za doseganje proračunske discipline in spodbujanje rasti. Vključuje tudi okrepljeno razsežnost prilagajanja posameznim državam, katere cilj je okrepiti nacionalno lastništvo, vključno z močnejšo vlogo neodvisnih fiskalnih institucij, ki v bistvu temelji na skupnih načelih fiskalnega dogovora, ki jih je Komisija predlagala v skladu s členom 3(2) PSUU. Analiza odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov za splošno oceno skladnosti, ki jo zahteva fiskalni dogovor, je določena v tej uredbi. Tako kot v fiskalnem dogovoru so v tej uredbi začasni odkloni od srednjeročnega načrta dovoljeni le v izjemnih okoliščinah. Podobno kot v fiskalnem dogovoru bi bilo treba v primeru znatnih odklonov od srednjeročnega načrta izvesti ukrepe za odpravo odklonov v določenem časovnem obdobju. Sveženj krepi fiskalni nadzor in izvršilne postopke za izpolnitev zaveze glede spodbujanja zdravih in vzdržnih javnih financ ter trajnostne in vključujoče rasti. Reforma okvira ekonomskega upravljanja tako ohranja temeljna cilja proračunske discipline in vzdržnosti dolga, določena v PSUU“¹¹.

¹¹ Uvodna izjava 32 Predloga uredbe o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97, uvodna izjava 23 Predloga uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem oziroma uvodna izjava 8 Predloga direktive Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic.

III. PRAVNA ANALIZA

11. Uvodoma je treba opozoriti na dvojje: prvič, obveznost iz PSUU, da se sprejmejo potrebni ukrepi za vključitev „vsebine“ navedene pogodbe v pravni okvir EU, ne more povzročiti omejitve ravni diskrecije zakonodajalca EU, da sprejme tak okvir ekonomskega upravljanja, kot se mu zdi ustrezen. Mednarodni sporazumi, sklenjeni med državami članicami, ne smejo ogroziti avtonomije pravnega reda EU.
12. In drugič, kot je PSS pojasnila v točki 9 svojega mnenja iz leta 2018, „*morajo pogodbenice PSUU oceniti pomen in učinke določb, o katerih so se same pogajale in jih ratificirale*“. Kot to velja za navedeno mnenje, je torej tudi to mnenje omejeno na več meril za razlago, da bi lahko pogodbenice ocenile, ali bi s predlaganim svežnjem za pregled ekonomskega upravljanja v pravo Unije vključili „vsebino“ PSUU v smislu iz člena 16 PSUU.
13. Najprej, člen 2(2) PSUU določa, da se ta pogodba uporablja in razlaga skladno s Pogodbama EU, zlasti z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU, in s sekundarno zakonodajo EU. Drugič, v skladu s členom 31(1) Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb je treba pogodbe, kot je PSUU, razlagati glede na njihovo besedilo, kontekst, predmet in namen: „*Mednarodna pogodba se razlaga [...] v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen.*“
14. Poleg tega so v členu 32 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb omenjena dodatne podlage za razlago poleg tistih iz prejšnjega odstavka, vključno s pripravo pogodbe in okoliščinami njene sklenitve.

15. Izraz „vsebina“ je torej treba razlagati v skladu z navedenimi merili.
16. V členu 1 PSUU so določeni cilji pogodbe: (i) okrepitev ekonomskega stebra ekonomske in monetarne unije s sprejetjem sklopa pravil, namenjenih spodbujanju proračunske discipline s fiskalnim dogovorom, (ii) okrepitev usklajevanja ekonomskih politik pogodbenic ter (iii) izboljšanje upravljanja euroobmočja. Vse te tri cilje je mogoče šteti za bistvene elemente PSUU in s tem del njene vsebine¹². Vendar pa je cilj svežnja za pregled ekonomskega upravljanja glede na uvodne izjave zgolj vključitev naslova III PSUU („Fiskalni dogovor“), kar ustreza prvemu od zgoraj navedenih ciljev PSUU. V skladu s tem se bo sledeča analiza osredotočila na ta prvi cilj spodbujanja proračunske discipline prek fiskalnega dogovora.
17. Ta cilj se v bistvu zrcali v členu 3 PSUU, ki uvaja (i) pravilo o uravnoteženem proračunu, izraženo v številčnih vrednostih (spodnja meja strukturnega primanjkljaja v višini 0,5 % bruto domačega proizvoda po tržnih cenah), (ii) obveznost prenosa tega pravila v notranje pravo pogodbenic v enem letu po začetku veljavnosti te pogodbe *„kot določbe zavezujoče in trajne, po možnosti ustavne narave, [...] ali pa se kako drugače zagotovita njihovo popolno spoštovanje in upoštevanje v nacionalnih proračunskih postopkih“*, ter (iii) samodejni popravilni mehanizem.
18. Namen in vsebino iz prejšnjih odstavkov je treba razlagati v kontekstu, v katerem so potekala pogajanja o PSUU. Medvladna konferenca, zadolžena za pogajanja o njej, je bila uvedena na podlagi izjave voditeljev držav ali vlad euroobmočja z dne 9. decembra 2011. Voditelji so v navedeni izjavi zapisali, da nameravajo zagotoviti okrepljeno strukturo ekonomske in monetarne unije, zlasti z zavezo o novem fiskalnem pravilu na podlagi načela, da morajo biti javnofinančni proračuni uravnoteženi ali v presežku. V izjavi je zapisano, da *„velja, da je načelo spoštovano, če strukturni primanjkljaj na letni ravni ne presega 0,5 % nominalnega BDP“*¹³.

¹² To ustreza točkam 10 do 14 mnenja PSS iz leta 2018.

¹³ To ustreza točki 16 mnenja PSS iz leta 2018.

19. Posledično je mogoče člen 3 PSUU šteti za „vsebino“, na katero se sklicuje člen 16 PSUU¹⁴.
20. V predlaganem svežnju za pregled ekonomskega upravljanja je zato ponovljenih več elementov iz člena 3 PSUU. Kot je navedla Komisija: „*prenovljeni okvir [...] rasti izpolnjuje tudi glavne cilje fiskalnega dogovora, ki sestavlja naslov III [PSUU] [...]. Ta [predlagana uredba, ki nadomešča Uredbo 1466/97] s srednjeročno usmeritvijo, ki temelji na izzivih posameznih držav na področju dolga, delno odraža zahtevo fiskalnega dogovora po približevanju srednjeročnemu cilju, ki bo predlagan ob upoštevanju izzivov posameznih držav na področju javnega dolga (člen 3(1), točka (b), PSUU). Čeprav fiskalni dogovor poudarja strukturni saldo, zahteva za celovito oceno skladnosti tudi analizo odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov (člen 3(1), točka (b), PSUU), in ta analiza je ohranjena v [predlogu]. Fiskalni dogovor omogoča začasne odklone od srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseg le v izjemnih okoliščinah (člen 3(1), točka (c), PSUU), kot so predvidene v [predlagani uredbi]. Fiskalni dogovor določa, da je treba v primeru ugotovljenih znatnih odklonov od srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseg izvesti ukrepe za odpravo odklonov v določenem časovnem obdobju (člen 3(1), točka (e), PSUU). Podobno prenovljeni okvir zahteva odpravo odklonov od poti gibanja očiščenih odhodkov, ki jo določi Svet. Poleg tega bi se lahko za državo članico uvedel postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če bi primanjkljaj zaradi odklonov presegel 3 % BDP. [...] Fiskalni dogovor določa, da imata Komisija in Svet svojo vlogo v postopku izvrševanja (člen 5 PSUU), kot je navedeno v predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97*“¹⁵.

¹⁴ To ustreza točki 17 mnenja PSS iz leta 2018.

¹⁵ Obrazložitveni memorandum Predloga uredbe o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97, str. 3–4.

21. Glede na navedeno Komisija zaključí, da „se lahko šteje, da se s predlaganim prenovljenim okvirom ekonomskega upravljanja vsebina fiskalnih določb PSUU vključuje v pravni okvir EU, kot določa člen 16 PSUU“¹⁶.
22. Poudariti je treba tudi, da je za razliko od Predloga direktive Sveta o določbah za krepitev fiskalne odgovornosti in srednjeročne proračunske usmerjenosti v državah članicah iz leta 2017, v svežnju za pregled ekonomskega upravljanja predlagano le, da se za vključitev „vsebine“ fiskalnega dogovora v pravo Unije uporabljajo uredbe EU. PSS je v točki 18 mnenja iz leta 2018 glede obveznosti iz PSUU, da se vključi pravilo o uravnoteženem proračunu „kot določbe zavezujoče in trajne, po možnosti ustavne narave, [...] ali pa se kako drugače zagotovita njihovo popolno spoštovanje in upoštevanje v nacionalnih proračunskih postopkih“, navedla, da zakonodajalec EU s tem, ko sprejema direktivo, „državam članicam prepušča izbiro in načine prenosa [ter jim tako omogoča, da imajo] na podlagi predloga [...] diskrecijsko pravico, ki je v skladu s PSUU nimajo“.
- Nasprotno pa v sedanjih predlogih takšna diskrecijska pravica ne bi bila na voljo, saj so uredbe EU v skladu s členom 288 PDEU v celoti zavezujoče in se neposredno uporabljajo.
23. Vendar se „vsebina“ fiskalnega dogovora in predlaganega svežnja za pregled ekonomskega upravljanja razlikuje v dveh elementih:
- prvič, s predlogi se ne nalaga specifično in obvezno numerično fiskalno pravilo in
 - drugič, s predlogi se „pravilo 1/20“ kot merilo za čezmerni primanjkljaj, ki temelji na dolgu nadomestil, nadomešča s sklicevanjem na odstopanje od poti gibanja očiščenih odhodkov, saj je prvo merilo po mnenju Komisije „nekaterim državam članicam nalagalo prevelik fiskalni napor“¹⁷.

¹⁶ Prav tam.

¹⁷ Obrazložiteni memorandum Predloga uredbe o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97, str. 4.

24. Temeljno vprašanje je, ali pregled ekonomskega upravljanja ne glede na navedeni razliki ustreza „vsebinski“ fiskalnih določb PSUU. Pri preučitvi tega vprašanja je treba upoštevati več meril.
25. Enakovrednost ciljev dveh ureditev (t. i. „teleološki pristop“) je pomembno merilo za presojo vprašanja, ali sveženj za pregled ekonomskega upravljanja ustreza „vsebinski“ zadevnih določb PSUU in ali se je torej Komisija v ta namen opirala nanj. Nesporno je, da je tako cilj PSUU kot cilj predlaganega svežnja za pregled ekonomskega upravljanja zmanjšanje javnega dolga in upoštevanje obveznosti izogibanja čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju.
26. Vendar, kot je bilo poudarjeno v točki 21 mnenja PSS iz leta 2018, dejstvo, da imata dva mehanizma isti namen, ne pomeni nujno, da morajo biti za ta namen uporabljena ista sredstva. Zato je mogoče zaključiti, da je v predlagani sveženj za pregled ekonomskega upravljanja vključena „vsebinska“ naslova III PSUU, pod pogojem da pristopa obeh instrumentov pri uresničevanju tega skupnega cilja omogočata dosego enakovrednih rezultatov v ekonomskem smislu.
27. Kot je bilo zapisano v točki 22 mnenja PSS iz leta 2018, morajo biti pogodbenice v bistvu prepričane, da bi v primeru, da obveznost iz mednarodne pogodbe, ki jo trenutno vsebuje člen 3 PSUU, ne bi več veljala, obveznosti, ki se izvajajo na podlagi predlaganega svežnja za pregled ekonomskega upravljanja, zagotovile izid, enakovreden rezultatu, ki ga omogoča PSUU.
28. Vendar podlaga za takšno presojo ne more biti samo preučitev ekonomske enakovrednosti. Kot je navedeno v točkah 23 do 29 mnenja iz leta 2018, je za to treba izpostaviti dvojje.

29. Prvič, pogodbenice bi morale upoštevati tudi pristopa upravljanja in izvajanja, na katerih temeljita oba instrumenta, tj. PSUU in predlagani sveženj za pregled ekonomskega upravljanja. Oba instrumenta sta odgovor na zelo različne modele upravljanja in izvajanja. PSUU temelji na skupnem numeričnem parametru, ki je znan kot „*ex ante*“ in se uporablja enako za vse pogodbenice. Je centraliziran, na pravih temelječ model, in to je bil bistven element pogajanj o njem (glej navedeno izjavo voditeljev držav ali vlad euroobmočja iz točke 18). Predlagani sveženj za pregled ekonomskega upravljanja temelji na decentraliziranem pristopu, pri katerem so obveznosti določene za vsako državo članico posebej v partnerstvu s pristojnimi institucijami EU (v prvi vrsti Komisijo).
30. Drugič, kot je obširno obdelano v mnenju PSS iz leta 2018 glede pomena izraza „*substance*“ v tem kontekstu, „*ni mogoče razumeti, da je vključitev „substance“ PSUU v pravo Unije opravljena že, ko je zagotovljena enakovrednost rezultatov teh dveh pravnih instrumentov, ne glede na vprašanje, na kakšen način je to doseženo, temveč mora biti za takšno razumevanje zagotovljena tudi visoka stopnja homogenosti in enakosti bistvenih elementov obeh instrumentov.*“¹⁸
31. PSS bi poleg tega dodala, da se obveznost glede vključitve vsebine iz člena 16 PSUU ne more ločiti od konteksta, v katerem je določena. Zato je treba opozoriti, da besedilo te določbe vsebuje več pomembnih kvalifikatorjev: prvič, postopek vključitve mora biti utemeljen na „*ocen[i] izkušenj z [...] izvajanjem [PSUU]*“, in drugič, ta postopek zajema sprejetje „*potrebni[h] ukrep[ov] za vključitev vsebine [PSUU] v pravni okvir Evropske unije*“.

¹⁸ Točka 29 mnenja PSS iz leta 2018. Glej tudi točke 25 do 28 mnenja.

32. Besedilo te določbe torej jasno zahteva, da je treba za namene vključitve fiskalnega dogovora v pravo Unije upoštevati izkušnje, pridobljene pri njegovi uporabi. Z izpolnitvijo te zahteve je posledično povezana predpostavka, da postopek vključitve ne more biti zasnovan kot mehaničen prepis besedila PSUU v zakonodajne instrumente EU. Besedilo tudi ne določa specifičnega končnega cilja, temveč vsebuje zahtevo glede sredstev („ukrepi za“). Iz teh dveh elementov jasno izhaja, da je treba o enakovrednosti ukrepov presojati celovito ter upoštevati kontekst, v katerem se bodo uporabljale nove določbe o pregledu ekonomskega upravljanja, pa tudi spremembe v tem kontekstu, vključno z izkušnjami, pridobljenimi od podpisa PSUU.

33. V preambuli sedanjega svežnja je izrecno navedenih več elementov, relevantnih za uporabo okvira Unije za ekonomsko upravljanje¹⁹. Svet je izrecno priznal, da je treba upoštevati nedavne izkušnje pri sedanji reformi²⁰. Zato so ti kontekstualni elementi relevantni tudi pri presoji, ali je v predloge ustrezno vključena „vsebina“ PSUU v skladu z besedilom člena 16 PSUU.

¹⁹ Uvodna izjava 5 Predloga uredbe o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 in Predloga uredbe Sveta o spremembi Uredbe št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem: „Okvir ekonomskega upravljanja Unije bi bilo treba prilagoditi, da bi se bolje upoštevale vse večja heterogenost fiskalnih položajev, tveganja za vzdržnost in druge ranljivosti v državah članicah. Odločen odziv politike na pandemijo COVID-19 se je izkazal za učinkovitega pri blaženju gospodarske in socialne škode, nastale zaradi krize, vendar je kriza povzročila znatno povečanje deleža dolga v javnem in zasebnem sektorju, kar je poudarilo pomen postopnega, trajnega in rasti prijaznega zmanjševanja deležev dolga na preudarne ravni ter odpravljanja makroekonomskih neravnotežij ob hkratnem posvečanju ustrezne pozornosti ciljem na področju zaposlovanja in socialnim ciljem. Hkrati bi bilo treba prilagoditi okvir ekonomskega upravljanja Unije tako, da bi pomagal obravnavati srednje- in dolgoročne izzive, s katerimi se sooča Unija, vključno z doseganjem pravičnega digitalnega in zelenega prehoda, ki zajema podnebna pravila, zagotavljanjem energetske varnosti, odprte strateške avtonomije, obravnavanjem demografskih sprememb, krepitvijo socialne in gospodarske odpornosti ter izvajanjem strateškega kompasa za varnost in obrambo, za vse to pa so v prihodnjih letih potrebne reforme in trajno visoke ravni naložb.“

²⁰ Sklepi Sveta o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU z dne 14. marca 2023, točka 6: „MENI, da bi bilo treba pri okviru ekonomskega upravljanja ter pri nadaljnjih ukrepih za poglobitev EMU upoštevati izkušnje, pridobljene pri odzivanju ekonomske politike Unije na prejšnje krize;“.

IV. SKLEP

34. Pogodbenice PSUU morajo same presoditi pomen in učinke določb, o katerih so se pogajale in jih ratificirale, vključno z obveznostjo, da sprejmejo potrebne ukrepe za vključitev „vsebine“ naslova III zadevne pogodbe v pravni okvir Evropske unije, kot je določeno v členu 16 navedene pogodbe.
35. Vključitev „vsebine“ PSUU v pravo Unije je odvisna od ocene enakovrednosti člena 3 PSUU in fiskalnih določb svežnja za pregled ekonomskega upravljanja. Pri tej oceni bi morale pogodbenice upoštevati naslednje: stopnjo ekonomske enakovrednosti obeh mehanizmov; primerjavo med različnimi modeli upravljanja in izvajanja, kot so določeni v PSUU in predlagani v pregledu ekonomskega upravljanja; razlago izraza „*substance*“ (ki je v nekaterih jezikovnih različicah PSUU preveden kot „vsebina“) in splošni kontekst, v katerem je v členu 16 PSUU postulirana ta vključitev, vključno z oceno izkušenj pri izvajanju zadevne pogodbe.
-