



Brüsszel, 2020. június 24.  
(OR. en)

9062/20

**LIMITE**

<b>JUR 288</b>	<b>AGRISTR 49</b>
<b>ECOFIN 538</b>	<b>COMPET 290</b>
<b>FIN 404</b>	<b>RECH 240</b>
<b>UEM 230</b>	<b>ENER 215</b>
<b>EF 122</b>	<b>TRANS 279</b>
<b>FSTR 120</b>	<b>ENV 375</b>
<b>FC 51</b>	<b>EDUC 259</b>
<b>REGIO 157</b>	<b>TELECOM 99</b>
<b>CADREFIN 133</b>	<b>IA 35</b>
<b>RESPR 23</b>	<b>ACP 58</b>
<b>POLGEN 84</b>	<b>RELEX 475</b>
<b>CODEC 552</b>	<b>ASIM 41</b>
<b>DEVGEN 84</b>	<b>MAMA 78</b>
<b>SUSTDEV 77</b>	<b>COEST 126</b>
<b>SOC 418</b>	<b>COAFR 172</b>
<b>SAN 213</b>	<b>EMPL 329</b>
<b>PECHE 160</b>	<b>CLIMA 125</b>
<b>JAI 524</b>	<b>COHAFA 33</b>
<b>AGRI 190</b>	<b>PROCIV 43</b>
<b>AGRIFIN 52</b>	<b>PHARM 24</b>
<b>AGRILEG 71</b>	<b>MI 199</b>
<b>AGRIORG 46</b>	

**A JOGI SZOLGÁLAT VÉLEMÉNYE<sup>1</sup>**

---

Tárgy:	Javaslatok – NextGenerationEU
	<ul style="list-style-type: none"><li>– Összeegyeztethető-e a csomag az EUMSZ 310. cikkében előírt költségvetési egyensúly és fegyelem uniós elvével?</li><li>– Összeegyeztethető-e a csomag a saját források rendszerének integritásával? (EUMSZ 311. cikk)</li><li>– Megfelelő jogalapja-e az EUMSZ 122. cikke a Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslatnak?</li><li>– Összeegyeztethető-e a csomag az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével? (közpénzből való megmentés tilalma)</li></ul>

---

<sup>1</sup> Ez a dokumentum olyan jogi véleményt tartalmaz, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől 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.

## TARTALOM

I.	<b><u>BEVEZETÉS</u></b> .....	4
II.	<b><u>A TANÁCS JOGI SZOLGÁLATÁNAK MEGÁLLAPÍTÁSAI</u></b> .....	6
A.	<b>ÖSSZEEGYEZTETHETŐ-E AZ NGEU A KÖLTSÉGVETÉSI EGYENSÚLY ÉS FEGYELEM ELVÉVEL (EUMSZ 310. CIKK) ÉS A SAJÁT FORRÁSOK RENDSZERÉNEK INTEGRITÁSÁVAL (EUMSZ 311. CIKK)?</b> .....	6
1.	<b><u>Bevezető megjegyzések</u></b> .....	6
2.	<b><u>Összeegyeztethető-e a „kiadási célú hitelfelvétel” az EUMSZ 310. cikkében előírt költségvetési egyensúly és költségvetési fegyelem uniós elveivel?</u></b> .....	7
	<i>a) <u>Jogi keret</u></i> .....	7
	<i>b) <u>Jogi elemzés</u></i> .....	8
	i. <b>Érinti-e az NGEU keretében végzett „kiadási célú hitelfelvétel” a költségvetési egyensúlyt?</b> .....	14
	ii. <b>Az NGEU keretében végzett „kiadási célú hitelfelvétel” költségvetési szempontból semleges-e, azaz valamilyen eszközzel megfelelően ellentételezve van-e?</b> .....	16
	<i>c) <u>Közbenső megállapítások</u></i> .....	21
3.	<b><u>Összhangban van-e a külső címzett bevételek nagyarányú igénybevétele az Unió saját forrásai rendszerének integritásával és a költségvetési alapelvekkel?</u></b> .....	21
	<i>a) <u>Jogi keret</u></i> .....	21
	<i>b) <u>Jogi elemzés</u></i> .....	23
	<i>c) <u>Közbenső megállapítások</u></i> .....	29
4.	<b><u>Megfelelő jogalap-e az EUMSZ 311. cikke az NGEU-hoz kapcsolódó elemek megállapítása céljából, különös tekintettel a hitelfelvételhez kötődő elemekre?</u></b> .....	29
	<i>a) <u>Jogi keret</u></i> .....	30
	<i>b) <u>Jogi elemzés</u></i> .....	31
	i. <b>Bevezető megjegyzések</b> .....	31
	ii. <b>A hitelek visszafizetésére vonatkozó, a sajátforrás-javaslatban előírt intézkedések tartalma és célja</b> .....	33
	<i>A hitelfelvételre vonatkozó felhatalmazás beillesztése a sajátforrás-javaslatba</i> .....	36
	<i>Kézpénzgazdálkodási intézkedések beillesztése a sajátforrás-javaslatban (6. cikk (4) bekezdés)</i> .....	39
	<i>c) <u>Közbenső megállapítások</u></i> .....	40

5.	<b><u>A tagállamok egyetemleges felelősségét vonhatja-e maga után a sajátforrás-javaslat 6. cikke (4) bekezdésének jelenlegi megfogalmazása, amely a hitelek nemteljesítése vagy a költségvetési előirányzatok elégtelensége esetén alkalmazandó szabályokat írja elő, a rendelkezésre bocsátásról szóló rendeletre hivatkozva?</u></b>	41
	a) <b><u>Jogi keret</u></b>	41
	b) <b><u>Jogi elemzés</u></b>	43
	c) <b><u>Közbenső megállapítások</u></b>	46
B.	<b>MEGFELELŐ-E A HELYREÁLLÍTÁSI ESZKÖZRŐL SZÓLÓ JAVASLAT TEKINTETÉBEN VÁLASZTOTT JOGALAP (EUMSZ 122. CIKK)?</b>	46
1.	<b><u>Bevezető megjegyzések</u></b>	46
2.	<b><u>Jogi keret</u></b>	47
3.	<b><u>Jogi elemzés</u></b>	47
	a) <b><u>A Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat vizsgálata</u></b>	50
	i. A Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat céljai	50
	ii. A Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat tartalma	50
	<i>Az intézkedések rendkívüli jellege</i>	51
	<i>Az intézkedések ideiglenes jellege</i>	55
	<i>Az intézkedések gazdasági jellege</i>	56
	b) <b><u>A hitelekkel szembeni ágazati jogszabályainak vizsgálata</u></b>	57
	i. Bevezető megjegyzések	57
	ii. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló javaslat	58
	iii. A Méltányos Átállást Támogató Alapról szóló javaslat	60
	iv. Az „EU az egészségügyért” (EU4Health) programról, a Horizont 2020-ról és a rescEU-ról szóló javaslatok	61
4.	<b><u>Közbenső megállapítások</u></b>	62
C.	<b>ÖSSZEEGYEZTETHETŐ-E AZ NGEU AZ EUMSZ 125. CIKKÉNEK (1) BEKEZDÉSÉVEL? (KÖZPÉNZBŐL VALÓ MEGMENTÉS TILALMA)</b>	63
1.	<b><u>Jogi keret</u></b>	63
2.	<b><u>Jogi elemzés</u></b>	63
3.	<b><u>Közbenső megállapítások</u></b>	65
III.	<b><u>ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK</u></b>	66

## I. BEVEZETÉS

1. A Bizottság 2020. május 28-án benyújtotta a „Next Generation EU” (a továbbiakban: NGEU) elnevezésű javaslatcsomagot. A javaslatok célja, hogy kezeljék az EU-nak és tagállamainak a Covid19-válság következtében fellépő helyreállítási szükségleteit. Az NGEU az Unió átfogó többéves pénzügyi keretének (MFF) összesen 750 milliárd EUR összegű ideiglenes megerősítését jelenti. Ezt az összeget az Unió piaci hitelekkel finanszírozná. A felvett hitelekkel 500 milliárd EUR-t kiadásokra, 250 milliárd EUR-t pedig hitelnyújtásra fordítanának.
2. A csomag három javaslatot tartalmaz: i. új eszközöket bevezető javaslatokat (különösen az Európai Unió Helyreállítási Eszköz és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz), ii. az MFF keretében 2018-ban benyújtott számos javaslatot módosító javaslatokat (elsősorban a saját forrásokról szóló határozatra irányuló módosított javaslatot), valamint iii. hatályos jogszabályokat módosító javaslatokat (a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap, az uniós polgári védelmi mechanizmus, az Európai Fenntartható Fejlődési Alap (EFFA), a humanitárius segítségnyújtási eszköz és a hatályos MFF-rendelet).
3. Az NGEU szerkezete három pilléren nyugszik:
  - az első a saját forrásokról szóló határozatra irányuló módosított javaslat<sup>2</sup> (a továbbiakban: sajátforrás-javaslat), amely előírja, hogy a saját források felső határát rendkívüli és ideiglenes intézkedésként az EU GNI-jének 0,6 %-ával meg kell emelni. A saját források felső határát kizárólag abból a célból emelik meg, hogy fedezzék a hitelfelvételből eredő valamennyi uniós tartozást (a sajátforrás-javaslat 3c. cikke). A javaslat felhatalmazza a Bizottságot, hogy az Unió nevében hitelt vegyen fel a tőkepiacokon, megszabja az Unió által vállalható kötelezettség teljes összegét és meghatározza a visszafizetés lényegi jellemzőit (3b. cikk (3) bekezdés));

---

<sup>2</sup> A Bizottság módosított javaslata – A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (COM (2020) 445 final), ST 8140/20 INIT.

- a második az Európai Unió Helyreállítási Eszközről szóló javaslat<sup>3</sup> (a továbbiakban: a Helyreállítási Eszközről szóló javaslat), amely az EUMSZ 122. cikkén alapul, és helyreállítási intézkedéseket határoz meg (a Helyreállítási Eszközről szóló javaslat 2. cikke), a felvett hitelek ebből a célból különböző uniós programokhoz allokálja (3. cikk) és a felvett összeg kiadásokra szánt részét (500 milliárd EUR) a költségvetési rendelet 21. cikke (5) bekezdésének alkalmazásában külső címzett bevételnek minősíti (4. cikk (1) bekezdés);
  - a harmadik pedig azokból a különböző uniós programokból áll, amelyekhez a forrásokat allokálják és amelyek előírják a végrehajtás szabályait, beleértve a programozást, a jogosultságot és a felosztási kritériumokat.
4. A Tanács több előkészítő munkacsoportjának (*ad hoc* MFF-munkacsoport, pénzügyi tanácsosok munkacsoportja és a strukturális intézkedésekkel foglalkozó munkacsoport), valamint a Corepernek az ülésein a következő kérdések merültek fel az NGEU jogszerűségét illetően:
- A. Összeegyeztethető-e az NGEU a költségvetési egyensúly és fegyelem elvével (EUMSZ 310. cikk) és a saját források rendszerének integritásával (EUMSZ 311. cikk)?
  - B. Megfelelő-e a Helyreállítási Eszközről szóló javaslat tekintetében választott jogalap (EUMSZ 122. cikk)?
  - C. Összeegyeztethető-e az NGEU az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével? (közpénzből való megmentés tilalma)
5. A Tanács Jogi Szolgálat sorban meg fogja vizsgálni ezeket a kérdéseket. Az elemzés megfelelő strukturálása érdekében a kérdéseket szükség esetén részkérdésekre bontjuk. Mivel az NGEU általános jogi szerkezetéhez kapcsolódó kérdések horizontális jellegűek, a Tanács Jogi Szolgálat szükség esetén a kifejezetten az egyes javaslatokhoz kapcsolódó szakmaibb jellegű egyéb problémákat akkor vizsgálhatja, amikor az érintett előkészítő szervek tárgyalják őket.

---

<sup>3</sup> A Bizottság javaslata – A Tanács rendelete a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról (COM (2020) 441 final), ST 8141/20 INIT.

6. Szem előtt tartva az egyes vizsgált kérdések hosszúságát és bonyolultságát, a Tanács Jogi Szolgálatát mindegyiket a saját jogi háttérrel együtt tárgyalja és külön elemzi, és minden elemzés végén az adott kérdéshez kapcsolódó közbenső megállapításokat tesz. Végül ezeket a közbenső megállapításokat a vélemény legvégén egy általános konklúzióban foglalja össze.

## **II. A TANÁCS JOGI SZOLGÁLATÁNAK MEGÁLLAPÍTÁSAI**

### **A. ÖSSZEEGYEZTETHETŐ-E AZ NGEU A KÖLTSÉGVETÉSI EGYENSÚLY ÉS FEGYELEM ELVÉVEL (EUMSZ 310. CIKK) ÉS A SAJÁT FORRÁSOK RENDSZERÉNEK INTEGRITÁSÁVAL (EUMSZ 311. CIKK)?**

#### **1. Bevezető megjegyzések**

7. Az NGEU költségvetési szerkezete és finanszírozása példa nélküli, és újszerű, érzékeny, költségvetési jellegű jogi kérdéseket vet fel.
8. Az NGEU költségvetési szerkezetének jogi vizsgálata céljából legfőképpen a következő jellemzőket kell figyelembe venni:
- az NGEU példátlanul magas összegű, piaci hitelből származó forrásból fog működni;
  - a hitelt az Unió nevében a Bizottság fogja felvenni a sajátforrás-javaslatban foglalt felhatalmazás alapján;
  - a hitelből befolyó összeg nagyobb része az uniós költségvetés külső címzett bevételének fog minősülni;

- e befolyó összegeket a Helyreállítási Eszközzel szülő, az EUMSZ 122. cikkén alapuló rendelet révén különböző kiadási programokhoz fogják allokálni és elsősorban kiadásra<sup>4</sup>, azaz vissza nem térítendő támogatásokra fogják fordítani, míg a hitelből befolyó összegek arányosan kisebb részéből hiteleket nyújtanak majd a tagállamoknak.

9. A legújyszerűbb elem a hitelfelvétel költségvetési kiadások finanszírozására való felhasználása („kiadási célú hitelfelvétel”) és a hozzá kapcsolódó költségvetési szerkezet. A jogi konstrukciót mindenekelőtt az EUMSZ 310. és 311. cikke fényében kell vizsgálni.

10. Ezt a szakaszt négy részre osztjuk.

Az első részben azt vizsgáljuk meg, hogy a javasolt „kiadási célú hitelfelvétel” megfelel-e a költségvetési egyensúly és a költségvetési fegyelem elveinek (lenti 2. rész). A második részben azt mérjük fel, hogy a külső címzett bevételek javasolt nagyarányú igénybevétele összeegyeztethető-e az Unió saját forrásai rendszerének integritásával és az egyéb alapvető költségvetési elvekkel (lenti 3. rész). A harmadik részben a felvett összegekből fedezett kiadások jogalapjára, az EUMSZ 311. cikkén alapuló sajátforrás-javaslat és az EUMSZ 122. cikkén alapuló, a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat közötti kapcsolatokra, valamint a konstrukcióban betöltött szerepükre összpontosítunk (lenti 4. rész). Befejezésül a negyedik részben azt nézzük meg, hogy a sajátforrás-javaslat maga után vonhatja-e a tagállamok egyetemleges felelősségét (lenti 5. rész).

2. **Összeegyeztethető-e a „kiadási célú hitelfelvétel” az EUMSZ 310. cikkében előírt költségvetési egyensúly és költségvetési fegyelem uniós elveivel?**

a) **Jogi keret**

11. A költségvetési egyensúly és a költségvetési fegyelem elve az uniós Szerződésekben egyaránt alkotmányos jelentőséggel bír.

---

<sup>4</sup> E vélemény alkalmazásában a költségvetési biztosítékok céljára képzett tartalékok finanszírozását kiadásnak tekintjük. Míg a költségvetési biztosítékok visszafizetendő támogatási formának minősülnek, a biztosíték lehívása esetén felmerülő veszteségek fedezésére szolgáló tartalékokat ténylegesen be kell fizetni, és ezért az uniós költségvetés számára kiadást jelentenek.

12. A költségvetési egyensúly elvét az EUMSZ 310. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése mondja ki a következőképpen:

*„A költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük.”* (kiemelés utólag)

13. Az EUMSZ 310. cikkének (1) bekezdése az éves költségvetési egyensúlyra vonatkozik, a többéves költségvetési fegyelemmel viszont az EUMSZ 310. cikkének (4) bekezdése foglalkozik:

*„A költségvetési fegyelem biztosítása érdekében az Unió, amennyiben egy jogi aktus jelentős hatást gyakorolhat a költségvetésre, azt nem fogadhatja el mindaddig, amíg nem biztosítja, hogy az ebből a jogi aktusból eredő kiadások az Unió saját forrásainak határán belül, valamint a 312. cikkben említett többéves pénzügyi keret tiszteletben tartásával finanszírozhatók.”* (kiemelés utólag)

14. Itt meg kell még említenünk az EUMSZ 323. cikkét, amely kimondja, hogy *„[a]z Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság feladata annak biztosítása, hogy az Unió harmadik felekkel szembeni jogi kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges pénzügyi eszközök rendelkezésre álljanak”* (kiemelés utólag).

15. Végül a költségvetési rendelet<sup>5</sup> 17. cikkének (1) bekezdése megismétli a költségvetési egyensúly elvét: *„A bevételeknek és a kifizetési előirányzatoknak egyensúlyban kell lenniük.”*, a költségvetési rendelet 17. cikkének (2) bekezdése pedig ezen elv folyományaként kimondja, hogy: *„Az Unió (...) nem vehet (...) fel kölcsönöket a költségvetés keretén belül”* (kiemelés utólag).

#### **b) Jogi elemzés**

16. A fent elmondottak szerint a Covid19-világjárvány következtében kialakult rendkívüli helyzetből eredő helyreállítási szükségletek kielégítését szolgáló, a Bizottság által javasolt konstrukció azzal jár, hogy az uniós kiadásokat jövőbeli bevételekből finanszíroznák.

---

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 193., 2018.7.30., 1. o.).



17. A javaslat lehetővé teszi, hogy az Unió (2018-as árakon számítva) legfeljebb 750 milliárd EUR összegű hitelt vegyen fel a tőkepiacokon, amelyből 500 milliárd EUR-t uniós kiadásokra („kiadási célú hitelfelvétel”), 250 milliárd EUR-t pedig hitelnyújtásra irányoznak elő (a sajátforrás-javaslat 3b. cikkének (1) bekezdése). A Bizottság felhatalmazást kapna arra, hogy az Unió nevében kötvényeket bocsásson ki, amelyeket a lejáratkor kell visszafizetni.
18. A hitelből befolyó azon összegeket, amelyeket az uniós programokon keresztül kiadásokra használnak majd fel, a költségvetési rendelet 21. cikke (5) bekezdésének alkalmazásában külső címzett bevételként (az EUMSZ 311. cikkének második bekezdésében említett úgynevezett „egyéb bevétel”-ként) fordítanak az említett programokra, az ebből eredő tartozás visszafizetését pedig lejáratkor az Unió saját forrásaiból fedeznék. A visszafizetést a sajátforrás-javaslatban előírt elkülönített komponensből biztosítanák (3c. cikk). Ez a komponens a saját források felső határainak az uniós GNI 0,6 %-ával történő célzott, rendkívüli és ideiglenes megemeléséből állna, amely csak a Covid19-válságot követően a helyreállítás finanszírozására felvett hitelekből származó összes uniós tartozás törlesztésére használható fel.
19. Az új konstrukció, amelynek keretében az Unió kötvényeket bocsátana ki vissza nem térítendő kiadások finanszírozása céljából, felveti az EUMSZ 310. cikkében rögzített költségvetési egyensúly elvének való megfelelés kérdését, mivel a cikk előírja, hogy „*a költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük*”.
20. Ez az elv közvetlenül kapcsolódik az Unió saját forrásainak rendszeréhez, amelynek keretében a tagállamok saját forrásokat allokálnak az Unió számára az uniós éves költségvetés finanszírozásának biztosítása céljából (lásd a saját forrásokról szóló hatályos határozat<sup>6</sup> 1. cikkét). Az adott évre vonatkozó források teljes összegét a költségvetési kiadások teljes körű fedezéséhez szükséges összeg alapján határozzák meg. A GNI-alapú hozzájárulás kiegyenlítő forrásként működik, amely fedezi az összes egyéb bevétel<sup>7</sup> és az éves költségvetési eljárás keretében engedélyezett kiadások összege közötti különbözetet (lásd a saját forrásokról szóló hatályos határozat 2. cikke (1) bekezdésének c) pontját).

---

<sup>6</sup> A Tanács 2014/335/EU, Euratom határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (HL L 168., 2014.6.7., 105. o.).

<sup>7</sup> Azaz az egyéb saját forrásokból és az úgynevezett „egyéb bevételekből” származó bevételek.

A költségvetési egyensúly elve szigorú, és az év végén keletkezett minden többletet vagy hiányt át kell vinni a következő évre annak biztosítása érdekében, hogy minden év végső eredménye egyensúlyban legyen<sup>8</sup>. Ezen elv költségvetés-technikai jellegét és a saját forrásokkal való kapcsolatát a vonatkozó ítélkezési gyakorlat<sup>9</sup> is megerősíti.

21. Míg a továbbhitelezés céljából történő hitelfelvétel (úgynevezett továbbfolyósított [„back-to-back”] hitel) viszonylag bevett gyakorlattá vált, az uniós kiadások finanszírozását szolgáló, az államokéhoz hasonló hitelfelvételt – azaz a folyó vagy működési kiadások finanszírozására történő hitelfelvételt – eddig nem tekintették összeegyeztethetőnek a költségvetési egyensúly elvével<sup>10</sup>. Ezt a Bizottság 2015-ben tisztázta a parlamenti kérdésekre adott válaszaiban: (...) *ami az uniós költségvetés egyensúlyára vonatkozó kötelezettséget illeti, [az EUMSZ 310. cikkének] tartós és következetes értelmezése az, hogy az uniós költségvetés nem hozható egyensúlyba kötvények kibocsátásával*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Lásd a hatályos sajátforrás-határozat 7. cikkét és a költségvetési rendelet 18. cikkét. A költségvetési rendelet 18. cikke értelmében: „Minden pénzügyi év egyenlegét többlet esetén bevételként, hiány esetén kifizetési előirányzatként kell beállítani a következő pénzügyi évre vonatkozó költségvetésbe”.

<sup>9</sup> Az 1992. március 31-i Tanács kontra Európai Parlament ítélet, C-284/90, EU:C:1992:154., 29. és 31. pont.

<sup>10</sup> 1984-ben azonban a tagállamok kormányközi politikai megállapodás alapján megegyeztek arról, hogy visszatérítendő előlegeket nyújtsanak a költségvetési hiány finanszírozására. A költségvetési hiány finanszírozására nyújtott ilyen előlegek valójában a tagállamok által az Uniónak nyújtott hiteleknek feleltek meg.

<sup>11</sup> Lásd az E-001662/2015. és az E-005201/2015. sz. kérdéseket, amelyek arra vonatkoznak, hogy az Uniónak van-e lehetősége kötvénykibocsátásra a beruházási terv finanszírozása céljából. A biztos a következő választ adta: *A Szerződés megállapítja az EU kiegyensúlyozott költségvetésének elvét. A bevételek és a kiadások közötti különbséget ezért nem lehet kötvénykibocsátással eltüntetni. A beruházási terv így nem szolgálhat az uniós költségvetés kiadásainak kötvénykibocsátás útján történő finanszírozására. További magyarázatként a biztos hozzátette: Az EUMSZ 310. cikke valójában nem tiltja az uniós kötvénykibocsátást. Ez a helyzet áll elő például a tagállamoknak vagy harmadik országoknak nyújtandó pénzügyi támogatáshoz szükséges összegek továbbfolyósított hitelek révén történő előteremtésekor. Ezek a hitelfelvételi és hitelnyújtási műveletek költségvetési szempontból semlegesek, mivel nincs szó kifizetésről, és az új tartozást teljes mértékben fedezi egy eszköz; ha a hitelfelvevő késedelmét vagy nemteljesítését az uniós költségvetésből kell kompenzálni, akkor ez az Unió saját forrásaiból történik. Ami azonban az uniós költségvetés egyensúlyára vonatkozó kötelezettséget illeti, a szóban forgó cikk tartós és következetes értelmezése az, hogy az uniós költségvetés nem hozható egyensúlyba kötvények kibocsátásával. (kiemelés utólag)*

22. Az Unió nem fogadhat el deficités költségvetést, és ennek folyományaként nem működhet deficités módon<sup>12</sup>.
23. A Szerződés azonban csak azt írja elő, hogy az (éves) költségvetésnek egyensúlyban kell lennie. A költségvetési rendelet 17. cikkének (2) bekezdésével<sup>13</sup> ellentétben kifejezetten nem tiltja (vagy nem engedi meg<sup>14</sup>) a hitelek útján történő finanszírozást. Valójában – amint már említettük – sem az EUMSZ 310. cikke, sem a költségvetési rendelet 17. cikkének (2) bekezdése nem akadályozta meg eddig az Uniót abban, hogy hiteleket vegyen fel, amennyiben azok olyan semleges műveletnek minősülnek, amely nem borítja fel a költségvetési egyensúlyt, és amennyiben elegendő biztosíték áll rendelkezésre a keletkező kötelezettségek teljesítésére. A következő eseteket érdemes megemlíteni:

---

<sup>12</sup> Lásd még a költségvetési rendelet 2002-es változatának (9) preambulumbekendését, amely kimondja, hogy „Az egyensúly elve alapvető költségvetési szabályt képez. Ezen összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy a hitelek igénybevétele nem egyeztethető össze a Közösség saját forrásainak rendszerével. Az egyensúly elve azonban nem olyan elv, amely megakadályozná az Unió általános költségvetése által garantált hitelnyújtási és hitelfelvételi műveleteket.” (A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete (2002. június 25.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.)).

<sup>13</sup> A költségvetési rendelet 17. cikke (2) bekezdésének korábbi megfogalmazása sokkal egyértelműbben tiltotta az uniós hitelfelvételt: a 2002-es költségvetési rendelet 14. cikkének (2) bekezdése egyenesen kimondja, hogy „[...] a Közösség [...] nem vehet[...] fel kölcsönöket”, míg a 2012-ben bevezetett 17. cikk (2) bekezdésének jelenlegi szövege úgy rendelkezik, hogy „az Unió [...] nem vehet[...] fel kölcsönöket a költségvetés keretén belül” (kiemelés utólag), ami magában foglalja a költségvetésen kívüli műveletek gyakorlatát, amelyeket így nem tekintenek „a költségvetés keretén belülnek”.

<sup>14</sup> Ezzel szemben, míg magában az EUMSZ-ben nincs szó hitelfelvételről vagy hitelnyújtásról, az Euratom-Szerződés kifejezetten megengedi a Közösségnek a hitelfelvételt, de kizárólag „*kutatások vagy beruházások finanszírozására*” (az Euratom-Szerződés 172. cikkének (4) bekezdése). A Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés szintén engedélyezte, hogy a Közösség hiteleket vegyen fel, ám kizárólag hitelnyújtás céljával (ESZAK-Szerződés 51. cikke).

- a) Továbbfolyósított hitelről akkor beszélünk, amikor az alap-jogiaktus felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy az Unió nevében hitelt vegyen fel a tagállamoknak vagy harmadik országoknak történő továbbhitelezés céljából (pénzügyi támogatás)<sup>15</sup>, mint például az EFSM<sup>16</sup>, a fizetésimérleg-támogatási mechanizmus<sup>17</sup>, a makroszintű pénzügyi támogatás<sup>18</sup> és újabban a SURE eszköz<sup>19</sup>. Ilyen esetekben a hitelek úgynevezett függő kötelezettségeket<sup>20</sup> hoznak létre, azaz olyan kötelezettségeket, amelyek csak a hitel nemteljesítése esetén keletkeznek.
- b) A költségvetési rendelet 266. cikkének (6) bekezdése értelmében az ingatlanvásárlási projektek az Európai Parlament és a Tanács jóváhagyásának függvényében hitelből is finanszírozhatók. Bár ennek pénzügyi hatása sokkal kisebb, a példa érdekes, mert egy eszköz beszerzéséhez kapcsolódó kiadások hitelből történő finanszírozásáról van szó (nem pedig továbbhitelezésről). A továbbfolyósított hitelekkel szemben az Unió kötelezettsége itt nem függő, hanem bizonyos.

---

<sup>15</sup> A pénzügyi támogatás nyújtásának lehetőségét jelenleg a költségvetési rendelet X. címe közvetlenül szabályozza, amely a 2020 utáni többéves pénzügyi kerettől alkalmazandó, lásd különösen a 220. cikket.

<sup>16</sup> A Tanács 407/2010/EU rendelete (2010. május 11.) az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus létrehozásáról (HL L 118., 2010.5.12., 1. o.).

<sup>17</sup> A Tanács 332/2002/EK rendelete (2002. február 18.) a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról (HL L 53., 2002.2.23., 1. o.).

<sup>18</sup> Az EUMSZ 212. cikkével összhangban elfogadva (lásd például a Jordán Hásimita Királyságnak nyújtandó további makroszintű pénzügyi támogatásról szóló, 2020. január 15-i (EU) 2020/33 európai parlamenti és tanácsi határozatot (HL L 14., 2020.1.17., 1. o.)).

<sup>19</sup> A Tanács (EU) 2020/672 rendelete (2020. május 19.) a Covid19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) létrehozásáról (HL L 159., 2020.5.20., 1. o.).

<sup>20</sup> A költségvetési rendelet 2. cikkének 15. pontja a következőképpen határozza meg a „függő kötelezettség” fogalmát: „*függő kötelezettség*”: olyan lehetséges pénzügyi kötelezettség, amely egy jövőbeli esemény eredményétől függően merülhet fel”.

24. Mindkét említett esetben a hitelnyújtás vagy a hitelfelvétel semleges, költségvetésen kívüli műveletnek minősül. A továbbfolyósított hitelek esetében a hitelfelvételből befolyó összeget nem könyvelik el költségvetési bevételként, és a továbbhitelezésből származó kiadásokat sem könyvelik el kiadásként, mivel a kettő teljesen kiegyenlíti egymást. Ingatlanvásárlás esetén a hitel összegét nem könyvelik el bevételként a költségvetésben, és az ingatlanár teljes összegét sem könyvelik el kiadásként, mivel a tartozást az ingatlan értéke ellentételezi.
25. Látható, hogy a hitelfelvételből eredő tartozást mindkét fenti esetben ellentételezi egy eszköz – nevezetesen a pénzügyi támogatás kedvezményezettjével szembeni követelés vagy ingatlanvásárlási projekt esetén az ingatlan értéke – ami igazolja a költségvetésen kívüli kezelést<sup>21</sup>. Az éves költségvetés csak a nemteljesítések (továbbfolyósított hitelek esetében), illetve az éves törlesztőrészletek (ingatlanvásárlás esetében) elkönyvelésére szolgáló sorokat tartalmaz, ezeket azonban teljes mértékben ellentételezik a költségvetési bevételek, mivel az Uniónak teljesítenie kell kötelezettségeit.
26. A fent említett hitelfelvételi műveletek költségvetésen kívüli kezelése azt jelenti, hogy e műveletek nem érintik a költségvetési egyensúlyt.
27. A továbbfolyósított hitel nem az egyetlen eset, amikor az Unió olyan műveletet hajt végre, amely jelentős kötelezettségeket keletkeztet. Az Unió költségvetési biztosítékokat is nyújthat<sup>22</sup>. Az ilyen biztosítékok függő kötelezettséget keletkeztethetnek, amely meghaladhatja az Unió kötelezettségének fedezetéül szolgáló pénzügyi eszközök értékét (úgynevezett tartalékképzés, lásd a költségvetési rendelet 210. cikkének (2) bekezdését).

---

<sup>21</sup> Amikor 2012-ben bevezették az ingatlanvásárlás céljából történő hitelfelvételre vonatkozó rendelkezést, a Bizottság a következő nyilatkozatot tette: „A Bizottság hangsúlyozza, hogy a kölcsönök ingatlanszerzés céljából történő igénybevétele nem ellentétes a költségvetési rendelet 17. cikke szerinti egyensúly elvével. A pénzeszközök kölcsönzése a költségvetésen kívüli művelet: a kölcsön összege nem jelenik meg bevételként, az ingatlan teljes ára pedig nem jelenik meg kiadásként a költségvetésben. Csak a banknak fizetendő éves részletek kerülnek felvételre kiadásként, az éves igazgatási költségvetéshez (bevételek) hozzárendelve. Számviteli szempontból a kölcsön nem a költségvetési kiadásokat finanszírozza, hanem valamely eszköz beszerzését. A kölcsönt (adósságot) az ingatlan (eszköz) értéke kompenzálja. Ezért az ingatlanszerzésre felvett kölcsön révén nem jön létre hiány.”

<sup>22</sup> A költségvetési rendelet 2. cikkének 9. pontja a következő fogalom meghatározást tartalmazza: „költségvetési biztosíték”: az Unió olyan jogi kötelezettségvállalása, amelyben vállalja valamely különböző fellépésekből álló program támogatását a költségvetésre vonatkozó pénzügyi kötelezettség felvállalása útján, amely a program végrehajtása során egy meghatározott esemény bekövetkezése esetén lehívható, és érvényes marad a támogatott program keretében tett kötelezettségvállalások lejáratáig”.

A költségvetési biztosítékok a költségvetés végrehajtásának és ezáltal az uniós szakpolitikák finanszírozásának eszközei (lásd a költségvetési rendelet 62. cikkének (2) bekezdését). Ezek visszafizetendő támogatási formák, így az Unió kötelezettségét ellentételezik az azon végső kedvezményezettekkel szembeni követelések, akiknek a műveleteire a biztosítékok vonatkoznak.

28. A fentiekből következik, hogy a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslatnak a továbbfolyósított hitelekkel foglalkozó részei nem vetnének fel új jogi kérdéseket, mivel a hitelfelvételből származó tartozás semleges, költségvetésen kívüli műveletnek minősül, amely nem kérdőjelezi meg a költségvetési egyensúly elvének való megfelelést<sup>23</sup>.
29. A hitelfelvételből befolyó összegeknek az operatív kiadások finanszírozására történő felhasználása néhány szempontból jelentősen eltér a fent említett hitelfelvételi esetektől, különös tekintettel arra, hogy nem függő kötelezettségeket, hanem olyan tényleges kiadásokat eredményezne, amelyeket az Uniónak a tartozás megtérítéseként meg kellene fizetnie. A fent említett esetek (továbbfolyósított hitelek, ingatlanvásárlás, biztosítékok) alapján tisztázni kell, hogy az NGEU keretében végzett „kiadási célú hitelfelvétel” oly módon történik-e, hogy i. a költségvetési egyensúlyt ne érintse, és ii. a hitelfelvételből származó kötelezettség (tartozás) költségvetési szempontból semleges legyen, azaz egy eszköz megfelelően ellensúlyozza.
- i) Érinti-e az NGEU keretében végzett „kiadási célú hitelfelvétel” a költségvetési egyensúlyt?**
30. A „kiadási célú hitelfelvétel” két lépésből áll: először az Unió hitelt vesz fel a piacon és a pénzt külső címzett bevételeként az érintett kiadási programokra fordítja; másodsor az Unió a hitel lejáratakor az Unió számára allokált saját források felhasználásával visszafizeti a pénzt.

---

<sup>23</sup> Megjegyezzük, hogy az NGEU keretébe tartozó továbbfolyósított hitelek nem vonnak maguk után a tagállamoknak nyújtott, az EFSM-mel megegyező típusú pénzügyi támogatást.

31. További vizsgálódást az első lépés igényel, amelynek során a hitelfelvételből befolyt összeget kiadásokra használják fel. A második lépés, a visszafizetés teljes mértékben be fog épülni a saját források rendszerébe, és a hagyományos költségvetési mechanizmusok révén fog végbemenni. A visszafizetést tehát a többéves pénzügyi keret felső határán belül fogják programozni, és a fenti 18. pontban említett komponenshez előzetesen allokált saját forrásokból finanszírozzák.
32. Ami az első lépést illeti, a kérdés az, hogy megbomlik-e a költségvetési egyensúly, ha a hitelfelvételből befolyó összeget (bevételt) kiadásokra használják fel, miközben a hozzá kapcsolódó kötelezettséget (tartozást) nem állítják be kiadásként a költségvetésbe.
33. E tekintetben emlékeztetünk arra, hogy az EUMSZ 310. cikke előírja, hogy a „*költségvetés*” bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük, a költségvetési rendelet 17. cikkének (2) bekezdése pedig tiltja a „*költségvetés keretében*” történő hitelfelvételt (kiemelés utólag). Mivel a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat értelmében a pénzt a javaslat 4. cikkének (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően külső címzett bevételként fordítanak a különböző programokra, a művelet nem érinti a költségvetésbe beállított bevételek és kiadások egyensúlyát.
34. Ennek az az oka, hogy a külső címzett bevételeknek megfelelő összegek nem szerepelnek a költségvetésben és nem az éves költségvetési eljárás keretében döntenek róluk. A költségvetési rendelet 7. cikke (2) bekezdésének e) pontjával összhangban a külső címzett bevételek engedélyezett kiadásnak („előirányzatoknak”) minősülnek, de nem képezik részét a költségvetésben „előírt” előirányzatoknak a költségvetési rendelet 7. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében. Ezek szándékolatlan kiegészítő jellegűek és a megszavazott előirányzatokon felüliek<sup>24</sup>. A költségvetés tartalmaz a címzett bevételek beállítására szolgáló struktúrát, de ez nem jelenti azt, hogy az összegek a megfelelő költségvetési sorokba kerüljenek<sup>25</sup>. Tisztán költségvetés-technikai szempontból a külső címzett bevételek jellegüknél fogva nem veszélyeztethetik a költségvetési egyensúlyt.

---

<sup>24</sup> A költségvetési rendelet 22. cikkével összhangban a címzett bevételek automatikusan megfelelő összegű kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatokat generálnak.

<sup>25</sup> A bevételi kimutatásban található egy p.m. megjegyzéssel ellátott költségvetési sor a bevételek számára, a tervezett összeg pedig a megjegyzésekben szerepel, de az összeg nem jelenik meg a megszavazott költségvetés soraiban. A kiadási oldalon a költségvetési megjegyzések jelzik, hogy mely költségvetési sorokba állíthatók be a címzett bevételeknek megfelelő előirányzatok.

35. Ez a helyzet jogosan tekinthető összehasonlíthatónak a továbbfolyósított hitelekkel végzett műveletek költségvetésen kívüli jellegével. Ezért összhangban van a hitelfelvétellel kapcsolatban évek óta kialakult gyakorlattal, amelyet összeegyeztethetőnek tekintenek a költségvetési rendelet 2012 óta hatályos változata 17. cikke (2) bekezdésének megfogalmazásával, amely azt tiltja az Unió számára, hogy „*a költségvetés keretén belül*” vegyen fel kölcsönt.
36. A fentiek alapján meg kell állapítanunk, hogy az uniós kiadások uniós programokon keresztül, külső címzett bevételek révén történő finanszírozását szolgáló hitelfelvétel nem érinti a költségvetésben kimutatott bevételeket és kiadásokat, és ezért nem veszélyezteti a költségvetési egyensúlyt.
37. Mindazonáltal, amint azt a lenti 3. részben részletesebben is kifejtjük, a külső címzett bevételek felhasználására egyértelmű megszorítások vonatkoznak és az nem lehet korlátlan. Konkrétabban, a „kiadási célú hitelfelvétel” nem válhat a költségvetési rendszer állandó jellemzőjévé, és ezt a sajátforrás-javaslat 3a. cikke is megtiltja.
- ii) Az NGEU keretében végzett „kiadási célú hitelfelvétel” költségvetési szempontból semleges-e, azaz valamilyen eszközzel megfelelően ellentételezve van-e?**
38. Az elemzéskor nem elegendő kizárólag azt megvizsgálni, hogy a költségvetési egyensúly elve pusztán költségvetés-technikai szempontból érvényesül-e, amint azt a fenti i. pontban tettük. Amennyiben elemzésünk mindössze az EUMSZ 310. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének szó szerinti értelmezésére szorítkozna – mely rendelkezés szerint az éves költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük, ám az nem vonatkozik a költségvetésen kívüli műveletekre –, a költségvetési egyensúly elvét könnyen meg lehetne kerülni több olyan hitelfelvételi program létrehozásával, amely külső címzett bevételekből biztosítana forrásokat. Ez ellentétes lenne a még alapvetőbb elvvel, amelyen a költségvetési egyensúly elve is nyugszik, nevezetesen, hogy az Unió nem működhet deficitesen (lásd a fenti 21. és 22. pontot).
39. Következésképpen nemcsak a költségvetési egyenleg elvének érvényesülését kell ellenőrizni, hanem azt is ki kell mutatni, hogy az NGEU keretében történő „kiadási célú hitelfelvétel” költségvetési szempontból semleges, azaz azt egy eszköz megfelelően ellentételezi.



A költségvetési semlegesség lényegileg kapcsolódik az EUMSZ 310. cikkének (4) bekezdéséhez, amely olyan módon kívánja érvényesíteni a költségvetési fegyelem elvét, hogy megtiltja az Unió számára olyan jogi aktus elfogadását, amely jelentős hatást gyakorolhat a költségvetésre anélkül, hogy az Unió biztosítaná, „*hogy az ebből a jogi aktusból eredő kiadások az Unió saját forrásainak határán belül [...] finanszírozhatók*” (kiemelés utólag)<sup>26</sup>. E rendelkezés célja annak biztosítása, hogy az Unió ne vállaljon olyan pénzügyi kötelezettségeket, amelyeket nem tud majd teljesíteni. Célja a többéves pénzügyi fegyelem biztosítása<sup>27</sup>.

Az EUMSZ 310. cikkének (4) bekezdése szintén a költségvetési egyensúly elvének velejárója, mivel hosszú távon biztosítja a bevételek és kiadások megfeleltetését. A költségvetési semlegesség alapvetően fontos az Unió költségvetési rendszerének megfelelő működéséhez, amely kizárólag az EUMSZ 311. cikke alapján elfogadott sajátforrás-határozat értelmében számára allokált forrásokra támaszkodik.

---

<sup>26</sup> Lásd még a sajátforrás-javaslat (13f) preambulumbekzdését: „*A vissza nem térítendő támogatás, a pénzügyi eszközökön keresztül visszafizetendő támogatás vagy a költségvetési garanciák feltöltése céljából felvett pénzeszközök, valamint az esedékes kamatok visszafizetését az uniós költségvetésből kell finanszírozni. A tagállamoknak kölcsönként nyújtott hitelösszegeket a kedvezményezett tagállamoktól kapott összegekből kell visszafizetni. A szükséges forrásokat el kell különíteni és az Unió rendelkezésére kell bocsátani annak érdekében, hogy az EUMSZ 310. cikkének (4) bekezdésével és 323. cikkével összhangban bármely évben és minden körülmények között fedezni tudja a hitelfelvételre vonatkozó kivételes és ideiglenes felhatalmazásból eredő valamennyi pénzügyi kötelezettségét és függő kötelezettségét”.* (kiemelés utólag)

<sup>27</sup> Az, hogy a követelést nagy valószínűséggel nem fogják érvényesíteni (mint a továbbfolyósított hitelekhez kapcsolódó függő kötelezettségek esetében), illetve hogy bizonyosan lehívják (mint a „kiadási célú hitelfelvételre” vonatkozó kötelezettségvállalások esetében), nem releváns a követelés költségvetés-semleges hatásának vizsgálata szempontjából.

40. Az Unió általi hitelfelvétel költségvetési szempontból akkor lenne semleges, ha a keletkező tartozást olyan követelés ellentételezné, amely lehetővé teszi az Unió számára a hitelfelvételhez kapcsolódó tőke, kamatok és költségek fedezését, és ha elegendő eszközt szánnak erre a célra<sup>28</sup>. Ez a követelés képezné a kiadások finanszírozásának az EUMSZ 310. cikkének (4) bekezdésében említett „biztosítékát”, és alapvetően fontos lenne a tartozás jövőbeli éves törlesztéseinek garantálásához és így a teljes visszafizetési időszak során a költségvetési egyensúly biztosításához (amint feljebb már kifejtettük, a visszafizetéseket a hagyományos költségvetési mechanizmusokba kell integrálni)<sup>29</sup>.
41. A fentiek fényében kell értékelni, hogy az NGEU keretében javasolt konstrukció megfelelően biztosítja-e a „kiadási célú hitelfelvételi” műveletek költségvetési semlegességét.

---

<sup>28</sup> E tekintetben megjegyzendő, hogy az uniós programok többéves jellege következtében rendszeresen előfordul, hogy az Unió jogilag kötelező erejű kötelezettségvállalás révén anélkül vállal kötelezettséget, hogy ezt bármilyen más eszköz ellentételezné azon a biztosítékon kívül, hogy a belőle fakadó kötelezettségek a saját források felső határán belül fedezhetők. Ez a helyzet például az olyan nagyprojektek esetében, mint az ITER és a GALILEO, amelyek egyébként jelentősen meghaladják egy többéves pénzügyi keret időszakát. A kohéziós politika területén is az a helyzet, hogy a többéves pénzügyi keret egész időszakára szóló teljes körű jogi kötelezettségvállalásra előzetesen kerül sor, mégpedig akkor, amikor a Bizottság értesíti a tagállamot egy program jóváhagyásáról (lásd az 1303/2013/EU rendelet 76. cikkét [HL L 347., 2013.12.20., 320. o.]). Ezenkívül a fennálló kötelezettségvállalások („*reste à liquider*” – RAL) koncepciója éppen az olyan költségvetési kötelezettségvállalások folyamánya, amelyek későbbi kifizetési követeléseket fognak eredményezni.

<sup>29</sup> A saját források rendelkezésre állása és a költségvetési egyensúly közötti kapcsolatot a Bíróság is megerősítette, lásd a 2005. november 15-i Bizottság kontra Dán Királyság ítéletet, C-392/02, EU:C:2005:683, 54. pont.

42. A Bizottság által javasolt, a sajátforrás-javaslaton alapuló konstrukció a következő fontos elemekből áll:

- célhoz kötöten és ideiglenesen megemeli<sup>30</sup> a saját források felső határát, kizárólag abból a célból, hogy törleszteni lehessen az NGEU keretében végzett műveletekből fakadó tartozásokat (a sajátforrás-javaslat 3c. cikke)<sup>31</sup>;
- meghatározza a maximális felvehető összeget és a visszafizetés további módozatait (3b. cikk);
- olyan készpénzgazdálkodási rendelkezést tartalmaz, amely biztosítja a készpénzforrások időben történő rendelkezésre állását abban az esetben, ha a költségvetésben engedélyezett előirányzatok nem elegendők ahhoz, hogy az Unió teljesítse az NGEU finanszírozására felvett hitelekkel eredő kötelezettségeit (6. cikk (4) bekezdés);
- a Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat előírja, hogy a külső címzett bevételeknek megfelelő kötelezettségvállalási előirányzatokat a sajátforrás-határozat hatálybalépésétől kell rendelkezésre bocsátani (a Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat 4. cikkének (3) bekezdése).

---

<sup>30</sup> A Bizottságtól kapott információk alapján az összes tagállam GNI-jének 0,6 %-át kitevő célzott emelés több mint elegendő a tartozások (tőke, kamatok és kapcsolódó költségek) fedezésére a sajátforrás-javaslat 3b. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében meghatározott törlesztési időszak alatt (2028. január 1. – 2058. december 31.).

<sup>31</sup> A 3c. cikk a következőképpen rendelkezik: „A 3. cikk (1) és (2) bekezdésében megállapított összeget ideiglenesen 0,6 százalékponttal növelni kell kizárólag abból a célból, hogy azok fedezzék az Uniónak a 3b. cikkben említett hitelfelvételből eredő valamennyi kötelezettségét mindaddig, amíg e kötelezettségek mindegyike meg nem szűnik, de legkésőbb 2058. december 31-ig. Ezek a megnövelt összegek nem használhatók fel az Unió egyéb kötelezettségeinek kifizetésére” (kiemelés utólag).

43. A sajátforrás-javaslat fent említett rendelkezéseinek együttes következménye, és különösen az elkülönített komponens a maximálisan felvehető összeg megjelölésével együtt a tagállamokkal szembeni követelést képez, amely – a sajátforrás-határozatnak az EUMSZ 311. cikke harmadik bekezdésével összhangban történő hatálybalépésével (feltéve, hogy nem módosítják vagy nem helyezik hatályon kívül) – visszavonhatatlan, végleges és végrehajtható, a tagállamok által előzetesen nyújtott fizetési garanciává válik. E tekintetben emlékeztetünk arra, hogy a sajátforrás-határozatot a többéves pénzügyi keretről szóló rendelettel ellentétben nem meghatározott időtartamra fogadják el<sup>32</sup>.
44. A Tanács Jogi Szolgálatára úgy véli, hogy a sajátforrás-javaslat fent említett újszerű és fontos rendelkezései hiteles és szilárd eszközt jelentenek, ezáltal biztosítják a művelet költségvetési semlegességét, és elegendő „biztosítékok” nyújtanak arra, hogy az NGEU keretében felmerülő uniós kiadások finanszírozhatók legyenek, az EUMSZ 310. cikkének (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően. A sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdésében meghatározott intézkedések még jobban hozzájárulnak ahhoz, hogy az EUMSZ 323. cikkében előírtak szerint az Unió képes legyen kellő időben eleget tenni jogi kötelezettségeinek<sup>33</sup>.
45. Az a tény, hogy a sajátforrás-javaslat meghatározza a teljes felvehető összeget, azt is biztosítja, hogy a tagállamok kötelezettségvállalásaiból álló eszköz teljes mértékben ellensúlyozza a tartozást, még akkor is, ha a felső határok emelésének megfelelő maximális éves összeg önmagában nem elegendő a teljes tartozás fedezésére. Ez a továbbfolyósított hitelekhez hasonlítható, ahol az eszköz, azaz a pénzügyi támogatásban részesülő tagállammal vagy harmadik országgal szembeni teljes követelés szintén az első pillanattól fogva létezik, de a törlesztés az alapul szolgáló hitelmegállapodásnak megfelelően fokozatosan történik.

---

<sup>32</sup> Bár tény, hogy a saját forrásokról szóló határozatot az egymást követő többéves pénzügyi keretekhez kapcsolódóan hagyományosan újabb határozattal váltják fel, az elsődleges jog nem ír elő ilyen követelményt. Mivel az ilyen határozatot egyhangúlag fogadják el és azt valamennyi tagállamnak a saját alkotmányos követelményeivel összhangban jóvá kell hagynia, egy tagállamnak vagy akár a tagállamok többségének nem áll módjában az összes tagállam által a saját forrásokról szóló határozatban vállalt kötelezettségek visszavonása. Ehhez valamennyi tagállam egyetértésére lenne szükség.

<sup>33</sup> A 6. cikk (4) bekezdésének tartalmát és hatályát lejjebb még külön-külön megvizsgáljuk (lásd az A. szakasz 4. részét).

c) **Közbenső megállapítások**

46. A fentiek tükrében az alábbi közbenső megállapítások fogalmazhatók meg:

- A Szerződések lehetővé teszik, hogy az uniós jogalkotó olyan mechanizmust alakítson ki, mint amelyet az NGEU-ban javasolnak, feltéve hogy az néhány olyan biztosítékot tartalmaz, amelyek célja a költségvetési semlegesség megőrzése, és – végső soron – a költségvetési egyensúly elvének tiszteletben tartása:
  - a felvett összegek külső címzett bevételekként kerülnek felhasználásra a kiadási programokban. Ezek a bevételek kiegészítő jellegűek és nem befolyásolják az éves költségvetésben feltüntetett bevételeket és kiadásokat, ezért költségvetéstechnikai szempontból nem idéznek elő egyensúlyhiányt az éves költségvetésben,
  - az Unió adósságának visszafizetése a saját források felső határán belül garantált, egyrészt egy elkülönített komponens révén, amely kizárólag erre a célra szolgálhat, másrészt pedig olyan további rendelkezésekkel, amelyek alapján a tagállamok kötelezettséget vállalnak arra, hogy a sajátforrás-javaslatban meghatározott maximális hitelösszegig forrásokat bocsátanak rendelkezésre, aminek együttes hatása visszavonhatatlan, végleges és végrehajtható fizetési garanciát jelent majd.

47. Azonban meg kell még vizsgálni, hogy az NGEU keretében javasolt külső címzett bevételek jelentős összege összhangban van-e az Unió saját forrásainak rendszerére irányadó szabályokkal, különösen a rendszer integritásával, valamint az egységesség és a globális fedezet költségvetési alapelvével.

3. **Összhangban van-e a külső címzett bevételek nagyarányú igénybevétele az Unió saját forrásai rendszerének integritásával és a költségvetési alapelvekkel?**

a) **Jogi keret**

48. Az Unió saját forrásainak rendszere és a rendszer integritása, valamint a költségvetés egységességének elve egyaránt alkotmányos jelentőséggel bír az uniós szerződésekben.

49. Az EUMSZ saját forrásokkal foglalkozó 311. cikkének első bekezdése a következőképpen rendelkezik:

*„Az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikai megvalósításához szükséges eszközökről.”*

Az EUMSZ 311. cikkének második bekezdése a következőképpen rendelkezik:

*„Az egyéb bevételek sérelme nélkül, a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni” (kiemelés utólag).*

50. Az egységesség elvét az EUMSZ 310. cikke (1) bekezdésének első albekezdése rögzíti:

*„Az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben” (kiemelés utólag).*

Ugyanígy rendelkezik a költségvetési rendelet 8. cikkének (1) bekezdése is:

*„Minden bevételt és kiadást a költségvetés egy sorára le kell könyvelni.”*

51. A költségvetési rendelet meghatározza a célhoz nem kötöttség elveként is ismert globális fedezet elvét, amely azt jelenti, hogy minden bevétellel megkülönböztetés nélkül valamennyi kiadást finanszírozni kell. A költségvetési rendelet 20. cikke ezen elv hatályát a következőképpen határozza meg<sup>34</sup>:

*„A 21. cikk sérelme nélkül, az összes bevételnek fedeznie kell az összes kifizetési előirányzatot. A 27. cikk sérelme nélkül, minden bevételt és kiadást teljes egészében, egymással szembeni kiigazítás nélkül kell beállítani” (kiemelés utólag).*

52. A globális fedezet elve alóli kivételként a költségvetési rendelet 21. cikke meghatározza a belső és külső címzett bevételek jegyzékét. A költségvetési rendelet 21. cikkének (5) bekezdése előírja, hogy:

*„Alap-jogiaktus azt a bevételt, amelyről rendelkezik, hozzárendelheti meghatározott kiadási tételekhez. Ha erről az alap-jogiaktus másképp nem rendelkezik, e bevételek belső címzett bevételt képeznek.”*

---

<sup>34</sup> A globális fedezet elvét a saját források tekintetében a saját forrásokról szóló hatályos határozat 6. cikke is rögzíti: *„A 2. cikkben említett bevételeket [saját forrásokat] megkülönböztetés nélkül, az Unió éves költségvetésében szereplő kiadások finanszírozására kell felhasználni.”*

**b) Jogi elemzés**

53. A javaslat szerint az NGEU-t (2018-as árakon számított) 500 milliárd EUR összegű külső címzett bevételből finanszíroznák, ami megfelel a „kiadási célú hitelfelvételre” előírányzott összegeknek. A külső címzett bevételek az EUMSZ 311. cikkének második bekezdésében említett úgynevezett „egyéb bevételnek”, nem pedig saját forrásnak minősülnek. A javasolt konstrukció alapján az összegeket az EUMSZ 122. cikkén alapuló Helyreállítási Eszközön keresztül különítik el és osztják fel<sup>35</sup>.
54. A külső címzett bevételek ilyen jelentős összege mind abszolút, mind pedig relatív értelemben példa nélküli<sup>36</sup>. Ez a következő, „kiindulási alapul” szolgáló többéves pénzügyi kerethez (2021–2027) javasolt összeg csaknem felének felelne meg, és rövidebb idő alatt válna elérhetővé<sup>37</sup>.
55. Ebben a részben – az Unió saját forrásainak az EUMSZ 311. cikke által szabályozott rendszere és különösen a rendszer integritása, valamint az egységesség és a globális fedezet költségvetési alapelveinek fényében – elemezni fogjuk a külső címzett bevételek javasolt igénybevételét.

---

<sup>35</sup> A Helyreállítási Eszközzel szemben a javaslat 4. cikkének (1) bekezdése értelmében a teljes finanszírozás egy része külső címzett bevételnek minősül: „A [költségvetési rendelet] 21. cikkének (5) bekezdése alkalmazásában a 3. cikk (1) bekezdésében említett források részét képező, 2018-as árakon számított 433 200 000 000 EUR az e rendelet 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjában említett uniós programokra elkülönített külső címzett bevételnek minősül, valamint az említett források részét képező, 2018-as árakon számított 66 800 000 000 EUR az e rendelet 3. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett uniós programokra elkülönített külső címzett bevételnek minősül.”

<sup>36</sup> Összehasonlításként, a 2020. évi költségvetési tervezethez csatolt V. munkadokumentum értelmében a (belső és külső) címzett bevételekből származó kötelezettségvállalási előirányzatok teljes összege 2018-ban 16 437,4 millió EUR volt (a kifizetési előirányzatoké pedig 19 174,8 millió EUR). A külső címzett bevételek fő forrásai a következők voltak: az EFTA-tagországok, valamint a tagjelölt és harmadik országok hozzájárulásai az uniós programokhoz és tevékenységekhez, továbbá a tagállamok hozzájárulásai a törökországi menekülteket támogató eszközhöz, lásd: COM (2019) 400.

<sup>37</sup> A Helyreállítási Eszközzel szemben a javaslat 4. cikkének (4) bekezdése szerint: „A Bizottság vagy végrehajtó ügynökségei 2024. december 31-ig megteszik a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontjában és adott esetben a 3. cikk (2) bekezdése c) pontjának i. alpontjában említett támogatási kiadásokat megalapozó jogi kötelezettségvállalásokat. A 3. cikk (2) bekezdésének a) pontjában említett összeg legalább 60 %-át kitevő összegre 2022. december 31-ig kell megtenni a jogi kötelezettségvállalásokat.” A Helyreállítási Eszközzel szemben a javaslat 4. cikkének (5)–(7) bekezdése hasonló határidőket tartalmaz a hitelekre és a költségvetési biztosítékokra vonatkozóan, azok sajátosságaihoz igazítva, a 4. cikkének (8) bekezdése pedig kimondja, hogy a határidők nem alkalmazandók a technikai és igazgatási segítségnyújtásra.

56. Amint azt e vélemény A. szakaszának a költségvetési egyensúlyal foglalkozó 2. részében már jeleztük, a hitelfelvételből keletkező tartozás a saját forrásokból kerül visszafizetésre, a visszafizetések pedig beépülnek majd a többéves pénzügyi keretbe és teljes mértékben megfelelnek majd a rendes költségvetési mechanizmusoknak. Ezért ebben az elemzésben nem foglalkozunk azokkal a visszafizetésekkel, amelyek nem ugyanazokat a kérdéseket vetik fel, mint a külső címzett bevételek.
57. Ahogy fent említettük, a címzett bevételek nem minősülnek saját forrásnak, hanem az Uniót megillető, úgynevezett „egyéb bevételek” részét képezik<sup>38</sup>. Az EUMSZ 311. cikkének második bekezdése kifejezetten elismeri, hogy az uniós költségvetés „*egyéb bevételekből*” is finanszírozható: „*Az egyéb bevételek sérelme nélkül, a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni.*” (kiemelés utólag). A külön komponensre és a piaci hitelfelvételre vonatkozó rendelkezéseknek a sajátforrás-javaslatba történő beépítése jogilag még akkor is lehetséges, ha a hitelfelvételből befolyó összegek nem minősülnek saját forrásnak<sup>39</sup>.

Az EUMSZ 311. cikkében használt „*teljes egészében*” kifejezés azonban azt is tükrözi, hogy az uniós költségvetés elsődleges finanszírozási forrása saját forrásokból és nem egyéb bevételekből kell, hogy származzon. A saját forrásoknak biztosított ezen túlsúly a nemzeti költségvetési szuverenitásban gyökerező, a saját forrásokról szóló határozatot kísérő erős biztosítékoknak köszönhető. A tagállamok a saját forrásokról szóló határozat alapján allokálnak végleges módon saját forrásokat az uniós költségvetéshez. A saját forrásokra mint a költségvetés elsődleges finanszírozási forrására való támaszkodás az EUMSZ 311. cikkének első bekezdésében meghatározottaknak megfelelően az Unió céljainak eléréséhez és politikáinak megvalósításához szükséges uniós eszközök elégségességére, továbbá végső soron az Unió pénzügyi autonómiájára vonatkozó követelmény velejárója is.

---

<sup>38</sup> Az egyéb bevételek további leírását lásd a WK 7294/2018 INIT és a WK 10842/2018 INIT dokumentumokban található 10. és 47. sz. bizottsági adatlapon. A 47. sz. adatlap szerint: *Az egyéb bevételi forrásokat nem a saját forrásokról szóló határozat állapítja meg. Ezek elvben jogszabályok széles körével létrehozhatók, és a Szerződésben foglalt különböző jogalapokon alapulhatnak. Alapulhatnak tehát másodlagos jogon, amelyre különböző döntéshozatali eljárások vonatkoznak. E jogszabályoknak nem elsődleges célja, hanem mellékhatalma vagy velejárója a bevételtermelés. Az egyéb bevételek általános bevételként (azaz a bruttó nemzeti jövedelmen alapuló saját forrással helyettesíthetőként) állíthatók be vagy célhoz köthetők.*

<sup>39</sup> A hitelfelvételből befolyó összegeknek az Unió saját forrásainak rendszerébe, a saját források új típusaként történő beépítése emellett jogi szempontból is problematikus lenne, mivel ezek az összegek valójában visszafizetendő kötelezettséget jelentenek, és emiatt nem olyan valódi források, mint a valódi saját források, amelyek végső és végleges módon allokálhatók az Unió számára.



Ezért az egyéb bevételeket is magában foglaló bármely konstrukcióval teljes mértékben meg kell őrizni az Unió sajátforrás-rendszerének integritását.

58. A globális fedezet elve alóli kivételként a költségvetési rendelet 21. cikke úgy rendelkezik, hogy a bevételek hozzárendelhetők meghatározott kiadási tételekhez<sup>40</sup>. A költségvetési rendelet 21. cikkének (5) bekezdése alapján alap-jogiaktus „*azt a bevételt, amelyről rendelkezik, hozzárendelheti meghatározott kiadási tételekhez*”. Ez az NGEU tekintetében is javasolt konstrukció.
59. Ugyanakkor, míg a költségvetési rendelet lehetővé teszi a címzett bevételeket, és ezért azok a költségvetési rendszer részét képezik, a fentiekből az is következik, hogy a külső címzett bevételek jellegükből fakadóan a költségvetésben szereplő meghatározott kiadások fokozott fedezésére szolgálnak. Az ilyen címzett bevételek ezért pótlólagos vagy kiegészítő jellegűek a költségvetésben meghatározott előirányzatok vonatkozásában, és az Unió szükségleteinek finanszírozása tekintetében nem válhatnak olyan szokványos eszközzé, amellyel a szokásos költségvetési eljárások megkerülhetők és felválthatók lennének. Pótlólagos jellegük és keletkezési módjuk miatt a költségvetési hatóság nem szavaz a címzett bevételekről az éves költségvetési eljárás keretében<sup>41</sup>, és e bevételeket nem számítják bele a többéves pénzügyi keret felső határaiba<sup>42 43</sup>.
60. A címzett bevételek ezért eltérést jelentenek az egységesség elvétől, amely azt vonja maga után, hogy valamennyi bevételt és kiadást egyetlen dokumentumban, nevezetesen a költségvetésben kell rögzíteni. Ezen elv célja, hogy megőrizze az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az EUSZ 14. cikkének (1) bekezdése és 16. cikkének (1) bekezdése szerinti, költségvetési hatósági minőségükben fennálló előjogait, mely hatóság feladata, hogy az EUMSZ 314. cikkében meghatározott eljárás szerint elfogadják az éves költségvetést.

---

<sup>40</sup> A 21. cikk (1) bekezdése szerint: „*A külső címzett bevételeket és a belső címzett bevételeket meghatározott kiadási tételek finanszírozására kell felhasználni.*”

<sup>41</sup> A költségvetési rendelet 21. cikkének (5) bekezdése esetében a címzett bevételeket az EUMSZ 310. cikkének (3) bekezdése szerinti és a költségvetési rendelet 2. cikkének 4. pontjában meghatározott alap-jogiaktus alapján biztosítják, és e bevételek automatikusan kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatokat generálnak (a költségvetési rendelet 22. cikkének (2) bekezdése).

<sup>42</sup> Ez megerősítésre kerül a többéves pénzügyi keretről szóló jelenleg hatályos rendelet (8) preambulumbekkezdésében is: „*A többéves pénzügyi keret nem tartalmazza a (...) címzett bevételből finanszírozandó költségvetési tételeket.*” Lásd: a Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről (HL L 347., 2013.12.20., 884. o.).

<sup>43</sup> A Bizottság 69. sz. adatlapja (lásd: WK 6112/2020 INIT) is ismerteti a külső címzett bevételek technikai vonatkozásait és azt, hogy azok hogyan működnének az NGEU keretében.

61. Az egységességnek a Szerződésen alapuló elve és a globális fedezet elve a költségvetési rendelet II. címében felsorolt költségvetési alapelvek között szerepelnek. Alapvető szerepüket és különleges státuszukat a költségvetési rendelet 3. cikkének (2) bekezdése is tükrözi, amely úgy rendelkezik, hogy más jogalkotási aktusokban nem lehet eltérni tőlük.
62. A fentiek összességéből következik, hogy a külső címzett bevételek igénybevételére jelentős korlátozások vonatkoznak, amelyek célja különösen az intézményközi egyensúly megőrzése, az Európai Parlament és a Tanács előjogainak, így például a költségvetés tekintetében fennálló előjogainak a védelme révén. A külső címzett bevételeknek ezért pótlólagos vagy kiegészítő jellegűnek kell maradniuk annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a saját források rendszerének és a rendes költségvetési mechanizmusoknak az alkalmazandó eljárások megkerülésével történő leépítése.
63. Az NGEU tekintetében a külső címzett bevételek javasolt volumene példa nélküli és jelentős. Annak meghatározása azonban, hogy a mechanizmus az elfogadható határokon belül marad-e, nem alapulhat kizárólag a mennyiségen, hanem minőségi tényezőket is figyelembe kell venni, többek között az ilyen mechanizmus létrejöttét előidéző sajátos gazdasági körülményeket és hátteret, valamint az alkalmazott biztosítékokat. Az ilyen biztosítékoknak olyan garanciákat kell magukban foglalniuk, amelyek kellően körülhatárolják a konstrukciót annak biztosítása érdekében, hogy az ne válhasson állandó mechanizmussá, illetve ne jelenthessen olyan paradigmaváltást az uniós költségvetési eljárásokban és módszerekben, amely veszélybe sodorná a saját forrásoknak a Szerződések által kialakított rendszerét.
64. Az NGEU létrehozását a Covid19-világjárvány következtében kialakult rendkívüli helyzet és a gyors helyreállítás támogatásának ebből fakadó sürgető igénye motiválja. Ezért semmi esetre sem tekinthető tipikus kiadási programnak. Inkább olyan rendkívüli, ideiglenes és egyszeri eszközként javasolják, amely a szolidaritás szellemében<sup>44</sup> elősegíti a gazdasági helyreállítást. A szolidaritás a Szerződések egyik alapelve. Az EUSZ preambuluma megerősíti a tagállamok azon óhaját, hogy *„elmélyítsék a népeik közötti szolidaritást, miközben történelmüket, kultúrájukat és hagyományaikat tiszteletben tartják”* (hatodik preambulumbekzdés). Ezenkívül az EUSZ 2. cikke a szolidaritást az Unió alapját képező értékek közé sorolja.

---

<sup>44</sup> A szolidaritás szelleme olyan elem, amelyet kifejezetten említ az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése (ezt a megfogalmazást 2009-ben a Lisszaboni Szerződés illesztette be), amely a Helyreállítási Eszköz jogalapja. Ezért az NGEU sajátos konstrukciójának részét képezi.

65. E tekintetben emlékeztetünk arra, hogy az EUMSZ 311. cikke első bekezdésének megfelelően az Unió „gondoskodik a céljai eléréséhez (...) szükséges eszközökről.” Hasonlóképpen, az EUSZ 3. cikkének (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az Unió e célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg”. Végezetül pedig az EUMSZ 323. cikke úgy rendelkezik, hogy „Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság feladata annak biztosítása, hogy az Unió harmadik felekkel szembeni jogi kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges pénzügyi eszközök rendelkezésre álljanak.”
66. A rendkívüli helyzetre való reagálás érdekében így az is szükséges, hogy olyan pénzügyi eszközök álljanak rendelkezésre, amelyek volumenük tekintetében arányosak az Unió és tagállamai előtt álló kihívással. Az uniós jogalkotó feladata az, hogy az alkalmazandó eljárások alapján döntsön arról, hogy mi tekinthető az adott helyzetnek megfelelőnek és azzal arányosnak. E döntés meghozatalakor a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, feltéve hogy tiszteletben tartja az alábbi 67–69. pontban szereplő biztosítékokat, amelyek lényegében a saját források rendszere integritásának, valamint az Unió költségvetésére alkalmazandó egységesség és globális fedezet elvének védelmét célozzák.
67. A Tanács Jogi Szolgálatára úgy véli, hogy a javasolthoz hasonló mechanizmus, amelynek célja, hogy a következő többéves pénzügyi keretben rendelkezésre bocsátandó költségvetési forrásokat kiegészítő, célzott kiadások révén kivételes, ideiglenes és egyszeri hozzájárulást biztosítson a helyreállítás támogatásához, összhangban van a címzett bevételek pótlólagos és kiegészítő jellegével. A külső címzett bevételek jelentős összege ezért kivételesen indokoltnak tekinthető, amennyiben az szigorúan a Covid19-világjárványhoz kapcsolódó intézkedések fedezését szolgálja<sup>45</sup>, továbbá volumenében és időtartamában az ehhez szükséges mértékre korlátozódik.

---

<sup>45</sup> Az alábbi B. szakaszban szerepel annak részletes értékelése, hogy a finanszírozásra javasolt intézkedések az EUMSZ 122. cikkének és a Covid19-világjárvány következményeként a helyreállítás támogatása konkrét célkitűzésének hatálya alá tartoznak-e.

68. A Tanács Jogi Szolgálatának véleménye szerint az NGEU konstrukciója megfelelően magában foglalja a fenti biztosítékokat:
- a sajátforrás-javaslat alapján az Unió operatív kiadásainak finanszírozását célzó tőkepiaci hitelfelvétel igénybevétele elviekben kizárt (3a. cikk és (13h) preambulumbekzdés). Ugyanakkor eltérést alkalmazva, egy ilyen konstrukció kivételesen megengedett „(k)izárólag a Covid19-válság következményeinek kezelése céljából” (a sajátforrás-javaslat 3b. cikkének (1) bekezdése, kiemelés utólag),
  - a pénzügyi konstrukció az EUMSZ 122. cikkén alapuló javaslatra támaszkodik, egy olyan jogalpra, amely rendkívüli helyzeteket feltételez, valamint célzott és ideiglenes jellegű intézkedéseket ír elő (lásd a Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat 2. cikkét, valamint 4. cikkének (4)–(7) bekezdését).
69. A Tanács Jogi Szolgálatának továbbá úgy véli, hogy – tekintettel a szóban forgó külső címzett bevételek jelentős összegére és arra, hogy amint azt fentebb kifejtettük, a külső címzett bevételek nem képezik az éves költségvetési eljárás részét – az NGEU keretében javasolt mechanizmus jogi megalapozottságát tovább lehetne fokozni olyan intézményközi együttműködési megállapodások kialakításával, amelyekkel garantálható lenne mind az Európai Parlamentnek, mind pedig a Tanácsnak mint a költségvetési hatóság két ágának a bevonása<sup>46</sup> olyan módon, amely összhangban lenne a címzett bevételek sajátos jellegével és tiszteletben tartaná azt<sup>47</sup>. Ez nem jelentheti egyfajta párhuzamos költségvetési eljárás létrehozását.

---

<sup>46</sup> A Bizottság az „Uniós költségvetés – az európai helyreállítási terv motorja” című közleményében felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy „*évente vizsgálják felül a NextGenerationEU eszköz keretében külső címzett bevételekből finanszírozott kiadásokat.*” Lásd a közlemény (COM [2020] 442 final) 2. oldalát, ST 8137/20 INIT.

<sup>47</sup> E tekintetben emlékeztetünk arra, hogy az éves költségvetés már tartalmaz a külső címzett bevételek beállítására szolgáló struktúrát, különösen a költségvetési megjegyzésekben szereplő jelzések révén, amint azt a 25. lábjegyzetben kifejtettük. A Bizottság már javaslatot tett az átláthatóságnak az éves jogi kötelezettségvállalások várható összegére vonatkozó információk beillesztése révén történő fokozására, lásd az Európai Bizottságnak a 2021-es pénzügyi évre vonatkozó tervezett bevételekre és kiadásokra vonatkozó kimutatását (SEC[2020] 250).

c) **Közbenső megállapítások**

70. A fentiek tükrében az alábbi megállapítások fogalmazhatók meg:

- az uniós jogalkotó feladata annak meghatározása, hogy az NGEU által kitűzött cél megfelelő eléréséhez milyen pénzügyi eszközök szükségesek, és erre vonatkozóan olyan mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely magában foglalja a hitelfelvétel lehetőségét úgy, hogy az ebből befolyt összegek külső címzett bevételek minősülnek. Ezt a mérlegelési jogkört azonban korlátozza az, hogy az Unió saját forrásai rendszerének integritását tiszteletben kell tartani,
- tekintettel arra, hogy az NGEU keretében előirányzott külső címzett bevételek jelentős összeget képviselnének, megfelelő biztosítékokat kell nyújtani az Unió sajátforrás-rendszere és a költségvetési rendszer integritásának védelme érdekében. Az NGEU által kezelni kívánt helyzet rendkívüli jellege, valamint az NGEU egyszeri jellege és korlátozott időtartama – ahogyan mindezt a vonatkozó javaslatok is megfelelően tükrözik – ilyen megfelelő biztosítékoknak minősülnek,
- annak érdekében, hogy a külső címzett bevételek minél jobban összhangban legyenek a saját források rendszerével és a költségvetési mechanizmusokkal, tanácsos olyan kiegészítő és egyedi szabályokat bevezetni, amelyek biztosítják az Európai Parlament és a Tanács megfelelő bevonását az éves folyamatba.

4. **Megfelelő jogalap-e az EUMSZ 311. cikke az NGEU-hoz kapcsolódó elemek megállapítása céljából, különös tekintettel a hitelfelvételhez kötődő elemekre?**

71. Amint azt fentebb már említettük, a sajátforrás-javaslat új elemeket tartalmaz az NGEU keretében történő hitelfelvétel vonatkozásában.

Ebben a részben azt vizsgáljuk meg, hogy az EUMSZ 311. cikke a megfelelő jogalap-e ezen elemek és különösen a Bizottság tőkepiaci hitelfelvételre való felhatalmazása tekintetében. Amint azt az alábbiakban bemutatjuk, ez a kérdés jelentőséggel bír az általános konstrukció keretében (az EUMSZ 122. cikkén alapuló) Helyreállítási Eszköznek biztosított sajátos szerep meghatározása szempontjából is.

a) Jogi keret

72. A vizsgált jogalap az EUMSZ 311. cikkének harmadik bekezdése:

*„A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag elfogadja az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket megállapító határozatot. E vonatkozásban a határozat a saját források újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg. Ez a határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták.”* (kiemelés utólag)

73. A saját forrásokról szóló határozatot kiegészítik egyrészt a saját források rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedések, amennyiben erről a saját forrásokról szóló határozat rendelkezik (lásd az EUMSZ 311. cikkének negyedik bekezdését<sup>48</sup>), másrészt pedig a saját forrásoknak az Unió rendelkezésére bocsátására vonatkozó módszerek és eljárás meghatározásáról szóló jogi aktus, az úgynevezett „rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet”<sup>49</sup>, amelyet az EUMSZ következőképpen rendelkező 322. cikkének (2) bekezdése alapján fogadnak el:

*„A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően meghatározza azokat a módszereket és azt az eljárást, amelyek szerint az Unió saját forrásaira vonatkozó szabályozásban előírt költségvetési bevételt a Bizottság rendelkezésére bocsátják, valamint a készpénzigények teljesítése érdekében szükség esetén alkalmazandó intézkedéseket.”* (kiemelés utólag)

---

<sup>48</sup> *„Az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben a Tanács állapítja meg annyiban, amennyiben a harmadik bekezdés alapján elfogadott határozat [a saját forrásokról szóló határozat] így rendelkezik. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően határoz.”*

<sup>49</sup> A rendelkezésre bocsátásról szóló, jelenleg hatályos rendelet a tradicionális, a hea- és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről szóló, 2014. május 26-i 609/2014/EU, Euratom tanácsi rendelet (HL L 168., 2014.6.7., 39. o.).

b) Jogi elemzés

i) **Bevezető megjegyzések**

74. Az Európai Unió Bíróságának („a Bíróság”) állandó ítélkezési gyakorlata értelmében valamely uniós aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra; ilyen elemnek számít többek között az aktus célja és tartalma<sup>50</sup>.
75. Az ítélkezési gyakorlat továbbá megállapította, hogy ha egy jogi aktus kettős célkitűzést követ vagy két összetevőből áll, és ha ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust a Szerződés azon rendelkezésére kell alapozni, amely a jogi aktus elsődleges célkitűzésének vagy elsődleges összetevőjének felel meg. Kivételesen, ha egy aktus egyszerre több olyan célkitűzést követ vagy több olyan összetevőből áll, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a másikhoz képest másodlagos vagy közvetett lenne, az aktusnak a különböző jogalapokon kell alapulnia. A kettős jogalap alkalmazása kizárt, amennyiben az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Lásd: 1991. június 11-i *Bizottság kontra Tanács* („titán-dioxid”) ítélet, C-300/89, EU:C:1991:244, 10. pont; 2015. május 5-i *Spanyolország kontra Tanács* ítélet, C-147/13, EU:C:2015:299, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>51</sup> Lásd: a fent hivatkozott *Bizottság kontra Tanács* („titán-dioxid”) ítélet, 17–21. pont; a fent hivatkozott *Spanyolország kontra Tanács* ítélet, 59. pont; 2003. szeptember 11-i *Bizottság kontra Tanács* ítélet, C-211/01, EU:C:2003:452, 39. pont; 2002. szeptember 19-i *Huber* ítélet, C-336/00, EU:C:2002:509, 31. pont; 2004. április 29-i *Bizottság kontra Tanács* ítélet, C-338/01, EU:C:2004:253, 55. és azt követő pontok; 2009. szeptember 8-i *Bizottság kontra Parlament és Tanács* ítélet, C-411/06, EU:C:2009:518, 46. és 47. pont; 2008. november 6-i *Parlament kontra Tanács* ítélet, C-155/07, EU:C:2008:605, 36. és azt követő pontok.

76. Az ítélezési gyakorlat hangsúlyozza továbbá, hogy a különböző jogalapokhoz kapcsolódó eljárások a Szerződések megalkotóinak döntéséből fakadnak<sup>52</sup>. A Bíróság különösen a következőket emelte ki: „*A közösségi intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződés állapítja meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek.*”<sup>53</sup> A jogalap megválasztását így nem vezérelhetik a jogalaptól fakadó konkrét eljáráshoz kapcsolódó, tisztán politikai megfontoláson alapuló kritériumok (például a minősített többségi szavazási szabály helyett az egyhangú szavazási szabály alkalmazása tekintetében), illetve nem indokolhatja az, hogy egy adott jogalap milyen típusú nemzeti eljárást vonna maga után.
77. Két további bevezető megjegyzést kell tennünk az EUMSZ 311. cikke harmadik bekezdésének hatályával kapcsolatban.
- Először is, a saját forrásokról szóló határozat hatályával szabályozni kell a bevételekhez kapcsolódó intézkedéseket. Ez egyértelműen következik az EUMSZ 311. cikke harmadik bekezdésének szövegéből, amely „*az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket*” (kiemelés utólag) említ.
  - Másodsor, az EUMSZ 311. cikkének harmadik bekezdése felhatalmazza a Tanácsot arra, hogy határozatot fogadjon el „*az Unió saját forrásainak rendszerére*” vonatkozóan. Saját források típusainak megteremtése, illetve megszüntetése, ahogyan az a szóban forgó rendelkezés további részeiben szerepel, a saját források rendszerére vonatkozó rendelkezések vonatkozásában fogadható el. Ennélfogva a Tanácsnak az EUMSZ 311. cikke harmadik bekezdése szerinti hatásköre nem korlátozódik a saját források típusainak megteremtésére, illetve megszüntetésére, hanem magában foglalja a saját források rendszerére vonatkozó bármely rendelkezés elfogadására vonatkozó hatáskört is, ami tágabb fogalom. Ez már megvalósult a saját forrásokról szóló hatályos határozat azon rendelkezései vonatkozásában, amelyek túlmutatnak a saját források típusainak pusztá meghatározásán, például olyan kérdésekkel foglalkozva, mint a visszatérítések, a többlet és a globális fedezet elve.

---

<sup>52</sup> Lásd: 2012. július 19-i *Európai Parlament kontra Tanács* ítélet, C-130/10, EU:C:2012:472, 80–82. pont.

<sup>53</sup> Lásd: 1988. február 23-i *Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra Tanács* ítélet, C-68/86, EU:C:1988:85, 38. pont.



78. A fentiek közvetlen következménnyel járnak azon kérdés tekintetében, hogy a sajátforrás-javaslat tartalmazhat-e az NGEU keretében felvett hitelek jövőbeli visszafizetésével kapcsolatos rendelkezéseket. Először is nem szükséges, hogy a hitelfelvételből befolyó összegeket a saját források új típusaként határozzák meg azért, hogy ilyen rendelkezések bekerülhessenek a sajátforrás-javaslatba. Másodszor, a hitelfelvételből befolyó összegeknek a saját források új típusaként való meghatározása jogilag problematikus lenne, mivel ezek az összegek nem végső és végleges bevételek, hanem kötelezettséget keletkeztetnek az Unió számára. Jogi jellegük tehát különbözik a saját források fogalmától, amelyek végső és végleges módon megilletik az Uniót, és amelyek nem keletkeztetnek kötelezettséget az Unió számára<sup>54</sup>.

79. A kérdés tehát az, hogy annak ellenére, hogy a hitelfelvételből befolyt összegek nem minősülnek a saját források egyik típusának, a sajátforrás-javaslatban meghatározott, ezen összegek jövőbeli visszafizetésére vonatkozó intézkedések az EUMSZ 311. cikkének harmadik bekezdésében említett, „*az Unió saját forrásai rendszeré[nek]*” fogalmába tartoznak-e. Ezt a kérdést ezen intézkedések célját és tartalmát szem előtt tartva kell megvizsgálni.

**ii) A hitelek visszafizetésére vonatkozó, a sajátforrás-javaslatban előírt intézkedések tartalma és célja**

80. E rendelkezések tartalmát illetően a sajátforrás-javaslat a következőképpen határozza meg az NGEU szerinti hitelfelvételi műveletek alapját:

- megállapítja azt az elvet, hogy az Unió nem vehet fel hitelt a piacokon operatív kiadások finanszírozására (lásd a sajátforrás-javaslat 3a. cikkét),
- ettől az elvtől eltérve kivételesen felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy – „*[k]izárólag a Covid19-válság következményeinek kezelése céljából*” – az Unió nevében 750 milliárd EUR összegű hitelt vegyen fel a tőkepiacokon, valamint meghatározza a kölcsönök és a kiadások közötti felosztást (lásd a 3b. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontját),

---

<sup>54</sup> Lásd még a fenti 39. lábjegyzetet. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a tagállamok azon kötelezettsége, hogy saját forrásokat bocsássanak az Unió rendelkezésére, közvetlenül a saját források keretrendszerén alapul, és nem igényel további jogi aktust, lásd: 2007. június 21-i *Finn Köztársaság kontra Bizottság* ítélet, C-163/06 P, EU:C:2007:371, 30–32., valamint 35. pont.

- egy elkülönített komponenst alakít ki a saját források felső határának rendkívüli és ideiglenes megemelésével annak érdekében, hogy fedezni lehessen a hitelfelvételből eredő kötelezettségeket (lásd a 3c. cikket),
- a hitel visszafizetésére vonatkozóan további szabályokat határoz meg, különösen a visszafizetési időszakot (lásd a 3b. cikk (2) bekezdését és a 3c. cikket), valamint a maximális éves visszafizetések felső határát (lásd a 3b. cikk (2) bekezdését<sup>55</sup>), továbbá felhatalmazza a Bizottságot, hogy megállapítsa a hitelfelvételi műveletekhez szükséges szabályokat (lásd a 3b. cikk (3) bekezdését),
- végezetül pedig tartalmaz egy készpénzforrásokra vonatkozó rendelkezést, amely a rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet szerinti alkalmazandó rendelkezésekre utal (lásd a 6. cikk (4) bekezdését).

81. A javasolt rendelkezések célját és a konkrét háttérrel a sajátforrás-javaslatot kísérő indokolás fejti ki részletesen, a preambulumbekendésekben pedig tovább pontosítják azokat.
82. Az indokolás utal az EUMSZ 310. cikkének (4) bekezdésére és 323. cikkére<sup>56</sup>, és jelzi, hogy: *„[a]nnak érdekében, hogy bármely évben és minden körülmények között biztosított legyen az említett rendelkezéseknek való megfelelés, a tagállamoknak el kell különíteniük az Unió számára az e kivételes és ideiglenes hitelfelvételi felhatalmazásból eredő pénzügyi kötelezettségek és függő kötelezettségek fedezéséhez szükséges forrásokat.”*
83. A (13d) preambulumbekendés pontosítja, hogy annak beillesztése a sajátforrás-javaslatba, hogy a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy a piacokon hitelt vegyen fel, szorosan kapcsolódik a saját források felső határának emeléséhez és *„végső soron az uniós saját források rendszerének működéséhez”*. Pontosítja továbbá, hogy e művelet példa nélküli jellege szükségessé teszi, hogy a tagállamok *„bizonyosságot szerezzenek”* az Unió kötelezettségeinek teljes mértékéről és a visszafizetés alapvető jellemzőiről, valamint hogy egységes hitelfelvételi stratégiát kövessenek.

<sup>55</sup> A Bizottság pontosította, hogy az éves visszafizetések 7,5 %-os felső összeghatára csak a kiadások finanszírozására szolgáló hitelfelvétel tekintetében esedékes összegekre vonatkozik, így az nem terjed ki a hitelkomponensre. Ezt jobban kellene tükrözni a 3b. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében, amely jelenleg a 750 milliárd EUR teljes összegére vonatkozó rendelkezésre utal vissza.

<sup>56</sup> Szövegét a fenti 14. pontban idéztük.

84. Hasonlóképpen, a (13f) preambulumbekzdés részletesebben kifejti annak indokait, hogy ezeket az elemeket miért illesztették bele a sajátforrás-javaslatba: „*A (...) felvett pénzeszközök (...) visszafizetését az uniós költségvetésből kell finanszírozni. A tagállamoknak kölcsönként nyújtott hitelösszegeket a kedvezményezett tagállamoktól kapott összegekből kell visszafizetni. A szükséges forrásokat el kell különíteni és az Unió rendelkezésére kell bocsátani annak érdekében, hogy az EUMSZ 310. cikkének (4) bekezdésével és 323. cikkével összhangban bármely évben és minden körülmények között fedezni tudja a hitelfelvételre vonatkozó kivételes és ideiglenes felhatalmazásból eredő valamennyi pénzügyi kötelezettségét és függő kötelezettségét.*”
85. A fentiek alapján levonható az a következtetés, hogy a sajátforrás-javaslat célzott módosításainak célja annak biztosítása, hogy az Unió bármikor képes legyen visszafizetni a kivételesen magas hitelösszegekből fakadó adósságot, beleértve a hitelkomponensből fakadó függő kötelezettségeket is. Más szóval a hitelfelvételre és a felvett hitelek visszafizetésére vonatkozó rendelkezések célja a sajátforrás-javaslatban a visszafizetéshez szükséges mozgástér megteremtéséhez, és végső soron az e célra kialakított sajátforrás-komponens megfelelő működéséhez kapcsolódik. Fentebb hangsúlyoztuk, hogy – az NGEU javasolt konstrukciója jogi megalapozottságának garantálását célzó szükséges biztosítékként – e célból erős biztosítékokra van szükség.
86. Most azt kell megvizsgálni, hogy a hitelfelvételre és a felvett hitelek jövőbeli visszafizetésére vonatkozó rendelkezések tartalma megfelelően tükrözi-e ezeket a célokat.
87. Ez vonatkozik a saját források felső határának ideiglenes megemelésére, amely az Unió visszafizetési képességének garantálását célzó kulcsfontosságú rendelkezés, de a visszafizetési és a hitelfelvételi stratégia alapvető elemeire is, amelyek a felső határ megemelésének szerves részét képezik. E szabályok tükrözik azokat a feltételeket, amelyek mellett a tagállamok hozzájárulnak a szükséges saját források rendelkezésre bocsátásához. Az arra vonatkozó rendelkezések, hogy a tagállamok milyen mértékben járulnak hozzá forrásoknak a konkrét hitelfelvételi műveletekhez való rendelkezésre bocsátásához és az ehhez kapcsolódó feltételek ezért egyértelműen az EUMSZ 311. cikkének hatálya alá tartoznak, mint „*az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezések*”. Ezek az elemek továbbá közvetlenül kapcsolódnak a költségvetési fegyelemnek az EUMSZ 310. cikke (4) bekezdésében foglalt elvéhez, amely alapján „*biztosít[ani]*” kell, hogy a kiadások finanszírozhatók legyenek az Unió saját forrásainak határain belül.

88. Mivel a hitelfelvétel végső felhasználásának megjelölése (azaz kizárólag a Covid19-válság következményeinek kezelése céljából, a 3b. cikk (1) bekezdése) és a szokványos operatív kiadások finanszírozását célzó hitelfelvétel általános tilalma (3a. cikk) nem közvetlenül relevánsak az Unió visszafizetési képessége tekintetében, és inkább a kiadásokkal kapcsolatosnak tűnhetnek, hozzájárulnak a finanszírozás rendelkezésre bocsátására vonatkozó végső korlátok és feltételek meghatározásához, és ezért az általános konstrukció vonatkozásában, a fenti 75. pontban említett azon ítélkezési gyakorlat értelmében kiegészítő jellegűnek tekinthetők, amely elismeri olyan elemek beillesztésének lehetőségét, amelyek az „elsődleges” jogalap szerinti elemekhez képest járulékos jellegűek.
89. A sajátforrás-javaslatban szereplő két rendelkezés – nevezetesen a Bizottság arra való felhatalmazása, hogy hitelt vegyen fel a piacokon (a 3b. cikk (1) bekezdésének a) pontja) és a készpénzgazdálkodási intézkedések (a 6. cikk (4) bekezdése) – azonban alaposabb vizsgálatot érdemel.

#### ***A hitelfelvételre vonatkozó felhatalmazás beillesztése a sajátforrás-javaslatba***

90. A sajátforrás-javaslat 3b. cikke (1) bekezdésének a) pontja felhatalmazza a Bizottságot, hogy az Unió nevében hitelt vegyen fel a tőkepiacokon.
91. E rendelkezésnek a saját forrásokról szóló határozatba való beillesztése eltérést jelent attól a korábbi gyakorlattól, amely szerint a Bizottságot a piacokon történő hitelfelvételre felhatalmazó rendelkezéseket a szakpolitikai jogalap alapján illesztették be a jogi aktusokba, a szakpolitikai jogalap pedig az EUMSZ 310. cikkének (3) bekezdése<sup>57</sup> értelmében előírt, „*az Unió fellépéséhez*” jogalapot biztosító, „*kötelező erejű uniós jogi aktus*”. Ezt a költségvetési terminológiában „alap-jogiaktusnak” nevezik (lásd a költségvetési rendelet 2. cikkének 4. pontját).

---

<sup>57</sup> Lásd például az idők során a fizetési mérlegükkel kapcsolatos nehézségekkel küzdő tagállamok megsegítésére létrehozott különböző eszközöket. Az EUMSZ 122. cikkét már korábban is alkalmazták arra, hogy különböző típusú segítséget nyújtsanak a tagállamoknak a gazdasági helyzetüket illetően súlyos nehézségekhez vezető események esetén: ez különösen igaz a (fenti 16. lábjegyzetben említett) EFSM-rendeletre, amely a 122. cikk (2) bekezdésén alapul, a Szükséghelyzeti Támogatási Eszközzel szemben a (fenti 19. lábjegyzetben említett) EU 2016/369 tanácsi rendeletre, amelyet a Covid19-válsághoz kapcsolódó intézkedések tekintetében a közelmúltban folyamodtak, és amely a 122. cikk (1) bekezdésén alapul, valamint a (fenti 19. lábjegyzetben említett) szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközre (SURE), amely az EUMSZ 122. cikkének (1) és (2) bekezdésén alapul.

92. Jelen esetben tehát jogilag megvalósítható és a költségvetési rendelettel összhangban álló lett volna, ha beillesztették volna az EUMSZ 122. cikkén alapuló, a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslatba a Bizottságnak a tőkepiacokon történő hitelfelvételre vonatkozó felhatalmazását.
93. A gyakorlat azonban önmagában nem elegendő valamely jogi aktus jogszerűségének megalapozásához<sup>58</sup>, és ezáltal nem tekinthető a jogilag előírtak kifejeződésének.
94. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a felhatalmazásnak a sajátforrás-javaslatba való beillesztése az EUMSZ 311. cikkének harmadik bekezdésében meghatározott, „*az Unió saját forrásainak rendszeré[hez]*” tartozónak tekinthető-e, vagy a rendszer kiegészítő elemeként illeszthető-e be.
95. A sajátforrás-javaslat fenti **83.** pontban említett (13d) preambulumbekzdése azzal indokolja a Bizottság felhatalmazásának a sajátforrás-javaslatba való beillesztését, hogy az szorosan kapcsolódik az új komponens létrehozásához, és végső soron a saját források rendszerének működéséhez. A felhatalmazást ezért úgy alkották meg, hogy az szorosan kapcsolódik a saját források felső határának célzott megemeléséhez, és végső soron az Unió adósságtörlesztési képességéhez. E tekintetben el kell ismerni, hogy a „kiadási célú hitelfelvétel” – mivel adósságot generál, amelyet jövőbeli saját forrásokból kell fedezni – jelentős bevételi elemet tartalmaz. Ez az a körülmény, amely a szóban forgó jelentős összeggel és az Unió adósságtörlesztési képessége biztosításának szükségességével együtt indokolja a sajátforrás-javaslatban szereplő elkülönített komponens, amely egyetlen meglévő hitelfelvételi műveletben sem szokványos jellemző.
96. Másrészt, míg az elkülönített komponens, valamint a konkrét visszafizetési módozatok és a maximális összeg közvetlenül kapcsolódnak azokhoz a feltételekhez, amelyek mellett a tagállamok kötelezettséget vállalnak a hitelfelvételből származó adósság visszafizetésére, ugyanez a felhatalmazásról nem mondható el. Az ugyanis inkább egy konkrét intézkedéshez és az abból eredő kiadásokhoz kapcsolódó elem. Ezért az EUMSZ 311. cikke szerinti *saját forrás[ok] rendszer[étől]* meglehetősen idegennek tekinthető.

---

<sup>58</sup> Lásd: a 2008. május 6-i Európai Parlament kontra Tanács ítélet, C-133/06, EU:C:2008:257, 60. pont.

97. A fenti 75. pontban említett ítélkezési gyakorlat azonban elismeri annak a lehetőségét, hogy olyan elemek is bekerüljenek egy jogi eszközbe, amelyek az eszköz fő eleméhez és „elsődleges” jogalapjához képest járulékos jellegűek. Ez azt előfeltételezi, hogy ezek az elemek az elsődleges jellegűhöz képest másodlagosak és közvetettek.
98. A mi esetünkben a hitelfelvételre való felhatalmazás jogosan tekinthető a sajátforrás-javaslat járulékos elemének, mivel – bár közvetlenül nem a saját források rendszerének része – az ilyen felhatalmazás az NGEU finanszírozása tekintetében előirányzott egyedi és újszerű konstrukció logikus és szükséges része<sup>59</sup>.

Fontos tisztázni, hogy noha a javasolt architektúra szerint a sajátforrás-javaslat tartalmazza a Bizottság piaci hitelfelvételre való felhatalmazását, mégis az EUMSZ 122. cikke alapján elfogadandó, a Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat képezné az EUMSZ 310. cikkének (3) bekezdése szerinti uniós fellépés jogalapját, meghatározva annak hatályát és végrehajtási időszakát. Tehát ez minősülne a kiadások végrehajtására vonatkozó „*alap-jogiaktus[na]*”. Emiatt néhol módosítani kellene a Helyreállítási Eszközzel szembeni, az EUMSZ 122. cikkén alapuló javaslatot, hogy az összhangba kerüljön a költségvetési rendelettel. Ezek a módosítások abból erednek, hogy míg a költségvetési rendelet 21. cikkének (5) bekezdése szerint egy alap-jogiaktus azt a bevételt, amelyről rendelkezik, (külső bevételként) hozzárendelheti meghatározott kiadási tételekhez, a Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat maga nem rendelkezik a bevételről<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Az NGEU sajátosságain alapuló ezen következtetés nem ültethető át közvetlenül a jövőbeli „szokványos” hitelfelvételi műveletekbe.

<sup>60</sup> A Tanács Jogi Szolgálatja ezért nem tud egyetérteni a Bizottság internetes oldalán közzétett „Kérdések és válaszok” részben foglalt, az NGEU jogi konstrukciójára vonatkozó értékeléssel: „*A saját forrásokról szóló határozat az Unió bevételeit, a saját forrásokat megállapító jogi aktus. Hogyan képezheti a kiadások (a bevont források visszafizetésének) jogalapját? Az EUMSZ 310. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a költségvetésben feltüntetett kiadások végrehajtásának előfeltétele olyan kötelező erejű uniós jogi aktus elfogadása a [költségvetési] rendelettel összhangban, amely jogalapot biztosít az Unió fellépéséhez és az azzal összefüggő kiadásoknak a végrehajtásához”.* A saját forrásokról szóló határozat a költségvetési rendelet 2. cikkének 4. pontjában meghatározottak szerint »kötelező erejű uniós jogi aktus«. Mindaddig, amíg érvényesen engedélyezi a forrásbevonást és annak visszafizetését (lásd az előző kérdést), szükségszerűen a forrásbevonáshoz szervesen kapcsolódó kiadásokra – azaz a visszafizetés törlesztőrészeire – vonatkozó alap-jogiaktusnak minősül. Ez a szempont tehát »az Unió saját forrásainak rendszeré[hez]« tartozik [az EUMSZ 311. cikkének (3) bekezdése].” A dokumentum a következő linken érhető el: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/qanda\\_20\\_1024](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/qanda_20_1024).

Tekintettel e vonatkozások erősen technikai jellegére, a Tanács Jogi Szolgálatát az javasolja, hogy azokkal a vonatkozó előkészítő szervben folytatott megbeszélések során foglalkozzanak.

***Készpénzgazdálkodási intézkedések beillesztése a sajátforrás-javaslatba (6. cikk (4) bekezdés)***<sup>61</sup>

99. A sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdése olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyek biztosítják az NGEU keretében felvett hitelekből eredő uniós kötelezettségek teljesítéséhez szükséges készpénzforrások rendelkezésre állását.

Mivel ezek bevételhez kapcsolódó intézkedések és ezért a „*saját forrás[ok] rendszeré[nek]*” fogalmába tartoznak, a kérdés az, hogy be lehet-e illeszteni ilyen rendelkezést a sajátforrás-javaslatba, vagy azt inkább a rendelkezésre bocsátásról szóló rendeletbe kell-e beilleszteni, mely utóbbira vonatkozóan azonban még nem terjesztettek elő módosítási javaslatot<sup>62</sup>.

100. A rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet az EUMSZ 322. cikkének (2) bekezdésén alapul, amely kifejezetten utal „*a készpénzigények teljesítése érdekében szükség esetén alkalmazandó intézkedések[re]*”. Mivel a sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdése a készpénzigények teljesítését célzó intézkedés, nem kétséges, hogy egy ilyen rendelkezés beilleszthető-e a rendelkezésre bocsátásról szóló rendeletbe, amit az is alátámaszt, hogy a sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdése hivatkozik a rendelkezésre bocsátásról szóló rendeletre, amely a 14. cikkében már tartalmaz a készpénzforrások kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

---

<sup>61</sup> Az alábbi 5. részben a 6. cikk (4) bekezdésének tartalmát, valamint azt vizsgáljuk, hogy az egyetemleges felelősséget vonhat-e maga után.

<sup>62</sup> Fenti 73. pont és 49. lábjegyzet. A Bizottság előterjesztett egy külön rendeletet a javasolt új saját források rendelkezésre bocsátásáról, illetve egy javaslatot a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK, Euratom rendelet módosításáról; mindkét javaslat az EUMSZ 322. cikkének (2) bekezdésén alapul.

101. Az azonban kérdés, hogy ez a megállapítás önmagában kizárja-e annak a lehetőségét, hogy a 6. cikk (4) bekezdése bekerüljön a sajátforrás-javaslatba. A Tanács Jogi Szolgálat a egy korábban kiadott véleményében már ismertette a saját források keretrendszerének sajátosságait, amely rendszer több szintből áll, a piramis tetején pedig a saját forrásokról szóló határozat helyezkedik el. A saját forrásokról szóló határozat tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek a saját források keretrendszerének működése szempontjából a leglényegesebbnek tekinthetők, és a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a saját forrásokról szóló határozatba beillesztendő alapvető elemek tekintetében, feltéve hogy ez nem vezet a saját források keretrendszerének részét képező többi jogi aktus hatékony érvényesülésének kiüresedéséhez<sup>63</sup>.
102. Ezért a jogalkotó tekintheti úgy, hogy a 6. cikk (4) bekezdése – a hitelösszeg nagyságrendjére, valamint ennek a visszafizetésre gyakorolt következményeire tekintettel – inkább a sajátforrás-javaslatba, és nem a rendelkezésre bocsátásról szóló rendeletbe tartozik, amennyiben a jogalkotó összhangra törekszik a rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikkével, amely már legalább részben lefedi a sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdése által szabályozni kívánt jogi helyzetet. E bekezdésnek a sajátforrás-javaslatba való beillesztését a visszafizetésre vonatkozó egyéb elemekkel való közvetlen kapcsolat is indokolná. Végezetül a saját forrásokról szóló jelenlegi határozat és a Bizottság 2018-as sajátforrás-javaslat a már egyaránt tartalmaz néhány rendelkezést a saját források rendelkezésre bocsátásáról.

c) **Közbenső megállapítások**

103. A fentiekre figyelemmel a Tanács Jogi Szolgálatának a véleménye a következő:
- az EUMSZ 311. cikke a megfelelő jogalap a sajátforrás-javaslatba beillesztett azon új elemek esetében, amelyek a tervek szerint az NGEU keretében felvett hitelek visszafizetését hivatottak biztosítani,

---

<sup>63</sup> A Tanács Jogi Szolgálat véleményének (6198/12) 10. pontja szerint: *másrészt emlékeztetni kell arra, hogy a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak meghatározásához, hogy mi tekinthető a saját forrásokról szóló határozatba beillesztendő alapvető elemnek, ezért nem köteles a javasolt jogi struktúrát minden részletében követni. Noha elméletileg az összes alapvető és nem alapvető rendelkezést bele lehetne foglalni a saját forrásokról szóló határozatba, az EUMSZ 311. cikke (4) bekezdésében és 322. cikke (2) bekezdésében foglalt rendelkezések hatékony érvényesülését is figyelembe kell venni annyiban, amennyiben e két jogalap a szerződő feleknek a Szerződésre irányuló előkészítő munkálatok által megerősített azon szándékát jelzi, hogy egyes kérdésekről – a saját forrásokról szóló határozat eljárási követelményeitől eltérő eljárási követelmények mellett – a jogalkotó döntsön.*



- úgy tekinthető, hogy a Bizottságnak a tőkepiaci hitelfelvételre vonatkozó felhatalmazása kiegészíti a sajátforrás-javaslat említett egyéb rendelkezéseit,
- az uniós jogalkotó tekintheti úgy, hogy a sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdése olyan alapvető eleme a saját források rendszerének, amelyet a rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet helyett inkább a sajátforrás-javaslatba kell beilleszteni.

**5. A tagállamok egyetemleges felelősségét vonhatja-e maga után a sajátforrás-javaslat 6. cikke (4) bekezdésének jelenlegi megfogalmazása, amely a hitelek nemteljesítése vagy a költségvetési előirányzatok elégtelensége esetén alkalmazandó szabályokat írja elő, a rendelkezésre bocsátásról szóló rendeletre hivatkozva?**

**a) Jogi keret**

104. A sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdése szerint amennyiben a költségvetésben szereplő engedélyezett előirányzatok nem lennének elegendőek ahhoz, hogy az Unió teljesítse a 3b. cikkben említett hitelfelvételből eredő kötelezettségeit, a tagállamok kötelesek lennének a Bizottság rendelkezésére bocsátani az e célból szükséges forrásokat „*az EUMSZ 322. cikkének (2) bekezdése alapján elfogadott, az adott időpontban alkalmazandó rendeletekkel összhangban [...] ugyanolyan feltételek mellett, mint amelyek [...] [az Unió] által felvett hitel nemteljesítése esetén alkalmazandók*”.

A sajátforrás-javaslat 6. cikke (4) bekezdésének szövegét úgy kell értelmezni, hogy az a rendelkezésre bocsátásról szóló jelenleg hatályos rendelet 14. cikkére, és különösen annak (3) és (4) bekezdésére utal.

105. A rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikke „A készpénzforrások kezelése” című IV. fejezet részét képezi, és a következőképpen szól:

*„(1) A Bizottság abban a mértékben hívja le a 9. cikk (1) bekezdésében említett számlákra jóváírt összegeket, amilyen mértékben azok a költségvetés végrehajtásából származó készpénzigényeinek fedezéséhez szükségesek.*

*(2) Ha a készpénzigény meghaladja a számlán lévő eszközöket, a Bizottság ezen eszközök összességét meghaladó összeget is lehívhat, feltéve, hogy a költségvetésben rendelkezésre állnak az előirányzatok és, hogy figyelembe vették a költségvetésben szereplő saját források felső határát. Ez esetben előre tájékoztatja a tagállamokat az előre látható többletigényekről.*

*(3) A Tanács, illetve az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott rendeletek vagy határozatok alapján kizárólag a felvett vagy garantált hiteleket érintő nemfizetés esetében, ha a Bizottság nem tehet meg az ilyen hitelekre vonatkozó pénzügyi rendelkezések által előírt más intézkedést időben ahhoz, hogy biztosítsa az Unió jogi kötelezettségeinek teljesítését a hitelezőkkel szemben, az Unió tartozásainak törlesztése érdekében a (2) és (4) bekezdések – a (2) bekezdésben meghatározott feltételekre tekintet nélkül – ideiglenesen alkalmazhatóak.*

*(4) A második albekezdésre figyelemmel, a teljes eszközérték és a készpénzigények közötti különbséget fel kell osztani a tagállamok között, mégpedig – amennyiben lehetséges – a tőlük származó becsült költségvetési bevétel arányában.*

*Készpénzigényeinek biztosítása érdekében a Bizottság arra törekszik, hogy mérsékelje a tagállamok azon kötelezettségének a hatását, hogy a 9. cikk (1) bekezdése harmadik albekezdésének megfelelően negatív kamatot írjanak jóvá, és ennek érdekében először az érintett számlákon a negatív kamat miatt jóváírt összegeket hívja le.”*

106. A rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikkére való hivatkozásból következően abban az esetben, ha az Unió nem tudná a hitelezőivel szemben teljesíteni a sajátforrás-javaslat 3b. cikkében említett hitelfelvételből eredő kötelezettségeit, a Bizottság arra kötelezhetné az egyes tagállamokat, hogy bocsássák rendelkezésre azokat a készpénzforrásokat, amelyek a vonatkozó tőke, kamatok vagy költségek visszafizetésével kapcsolatos követelések fedezéséhez szükségesek. A követeléseket – amennyire lehetséges – arányosan osztanák meg a tagállamok között. A készpénzigényre vonatkozó ezen intézkedések csak ideiglenesek, és soha nem eredményezhetik azt, hogy a saját források felső határát meghaladó készpénz lehívására kerüljön sor.

**b) Jogi elemzés**

107. A sajátforrás-javaslatról folytatott megbeszélések során kérdések merültek fel arra vonatkozóan, hogy a sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdése a rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikkére való hivatkozással megnyitná-e az utat a saját források rendszerén keresztül az „adósság kölcsönössé tétele” előtt, vagyis hogy ez az NGEU céljából kibocsátott adósságok tekintetében a tagállamok egyetemleges felelősségéhez vezetne-e, amely felelősség alapján az egyes tagállamok kötelezhetők lennének arra, hogy az Unió felé fennálló felelősségvállalásuknak a többi tagállam felelősségvállalásához viszonyított arányától függetlenül biztosítsák a hiányzó készpénzforrásokat.

108. Hangsúlyozandó, hogy az Unió saját forrásainak rendszere szerint az egyes tagállamok pénzügyi felelősségvállalása egyéni és nem egyetemleges. A saját források rendszere a tagállamok költségvetési szuverenitásának teljes körű tiszteletben tartásán alapul. Ez az oka annak, hogy a Szerződések megalkotói úgy rendelkeztek, hogy az EUMSZ 311. cikkének harmadik bekezdésével összhangban a saját forrásokról szóló határozat csak akkor léphet hatályba, ha azt az egyes tagállamok nemzeti alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták. Bár a tagállamok kötelesek vállalni a saját forrásokról szóló határozat jóváhagyásával általuk elfogadott pénzügyi felelősséget, az ideiglenes intézkedéseken túlmutató további pénzügyi kötelezettségek csak akkor róhatók rájuk, ha a saját forrásokról szóló határozat ennek megfelelően előzetesen módosításra került.

Ebből következően az Unió saját forrásainak rendszere elvben olyan arányossági rendszeren alapul, amelyben az egyes tagállamok hozzájárulásait arányosan állapítják meg a magában a sajátforrás-határozatban meghatározott hozzájárulási mértékek (különösen az úgynevezett GNI-alapú hozzájárulások) alapján, és amelyben a tagállami hozzájárulások előre láthatók és bizonyosak, továbbá a sajátforrás-határozat módosítása nélkül nem módosíthatók.

109. A rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikkének (3) és (4) bekezdése tehát nem vonja maga után az adósság kölcsönössé tételét, hanem a tagállamok közötti ideiglenes kompenzációs rendszert hoz létre, amelyben végső soron minden tagállam köteles lesz átutalni a saját forrásokról szóló határozat alapján esedékes összegeket. A rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikkének (3) és (4) bekezdése az Unió által felvett hitelek nemteljesítése esetén végső lehetőségként alkalmazandó mechanizmust állapít meg arra az esetre, „ha a Bizottság nem tehet meg az ilyen hitelekre vonatkozó pénzügyi rendelkezések által előírt más intézkedést időben ahhoz, hogy biztosítsa az Unió jogi kötelezettségeinek teljesítését a hitelezőkkel szemben”. A hangsúly az Unió adósságának időben történő kifizetésén van, mivel a további szükséges összegek költségvetésbe történő beállítása – amelyet mindenképpen végre kell hajtani – az Unió részéről késedelmes fizetéshez vezethet. A tagállamok azon kötelezettsége, hogy ideiglenesen biztosítsák a hiányzó készpénzigényeket, arányossági (*pro rata*) rendszeren alapul.

Bár a rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikkének (3) bekezdése elméletileg lehetővé tenné, hogy amennyiben ez az arányos allokáció nem lehetséges, a felelősségvállalás tagállamok közötti megosztása kivételesen azt eredményezze, hogy egyes tagállamok az arányos alapon kiszámított összegnél magasabb hozzájárulást nyújtsanak, ez azonban nem tekinthető egyetemleges kötelezettségvállalásnak, mivel a hiányzó készpénzforrások rendelkezésre bocsátása csak ideiglenesen, költségvetésen kívüli műveletként lenne alkalmazandó<sup>64</sup>.

110. A rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikkének (3) és (4) bekezdését ugyanakkor azzal a céllal alkották meg, hogy orvosolják a készpénzforrások hiányát azon hitelek esetében, amelyeknél i. az érintett összegek eddig sokkal szerényebbek voltak az NGEU keretében előirányzott hitelnél, és ii. a szóban forgó hitelek csak függő kötelezettséget keletkeztetnek.

Ezzel szemben az NGEU nagyon eltérő struktúra, itt ugyanis sokkal nagyobb összegekről van szó, és óhatatlanul felmerül a tagállamok felelősségvállalása a „kiadási célú hitelfelvétel” helyzetével kapcsolatban.

---

<sup>64</sup> A készpénzműveleteket a későbbiekben az Unió éves költségvetésében (jellemzően költségvetés-módosítással) rendezni kell. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a Bizottság intézkedéseket fog hozni annak érdekében, hogy behajtsa a tartozást a nemteljesítő adóstól, és ezeket a behajtott összegeket bevételként fogják beállítani a költségvetésbe.

111. A sajátforrás-javaslatlal kapcsolatos eddigi megbeszélések során tett észrevételek fényében az érintett összegek nagyságrendje, illetve az, hogy az NGEU ennyire eltérő struktúrával rendelkezik, arra utalhat, hogy a rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikkének alkalmazása a szóban forgó, NGEU szerinti esetre esetleg nem helytálló. Ez különösen a „kiadási célú hitelfelvétel” elemnek tudható be, különös tekintettel azokra a kivételes helyzetekre, amelyekben az említett rendelkezés szerinti kompenzáció az arányostól eltérő ideiglenes újraelosztást eredményezhet, és amelyek azt vonhatják maguk után, hogy az NGEU keretében korlátozott számú tagállamtól igen nagy összegű hiányzó készpénzforrást hívjanak le<sup>65</sup>.
112. Ezenkívül a sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdésében szereplő, a rendelkezésre bocsátásról szóló rendeletnek a készpénzforrások kezeléséről szóló rendelkezéseire való általános hivatkozás, valamint e hivatkozás dinamikus jellege, azaz a rendelkezések adott pillanatban hatályos – és így esetleges jövőbeli módosítások és jogszabályi változások<sup>66</sup> által érintett – változatára való hivatkozás nehezen egyeztethető össze a stabilitás és a kiszámíthatóság gondolatával, amely a sajátforrás-javaslatban szereplő – nagyon hosszú lejáratú adósság kibocsátásának kezelésére szolgáló – külön komponens létrehozásának alapjául szolgál.
113. A fenti aggályok figyelembevételére érdekében javasoljuk, hogy maga a sajátforrás-javaslat tartalmazzon olyan megfelelő megfogalmazást, amely kifejezetten az NGEU-hoz kapcsolódó készpénzforrások kezelésére vonatkozik. A sajátforrás-javaslat egyértelműen megállapíthatná a hiányzó készpénzforrások arányos elosztásának elvét, valamint azt az elvet, hogy az egyes tagállamoknak a készpénzforrások Unió részére történő továbbítása tekintetében fennálló végső felelősségvállalásának minden esetben határt szab az az összeg, amelynek az Unió részére történő továbbítására az adott tagállam kötelezettséget vállalt. A Tanács Jogi Szolgálatára készpénzforrással tesz javaslatot e kérdések kezelése céljából a megfelelő szövegezésre.

---

<sup>65</sup> Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a „kiadási célú hitelfelvétel” elemhez kapcsolódóan valószínűleg csak igen kivételes esetekben bizonyulhatnak elégtelennek a források, mivel a visszafizetések teljes mértékben előre tervezhetők és programozhatók annak köszönhetően, hogy az Unió (a kizárólag függő kötelezettséghez képest) biztos kötelezettséget vállal. A Bizottság az ideiglenes tizenkettedek esetére tett utalást, amely nem biztos, hogy garantálja a szükséges előirányzatok összegét.

<sup>66</sup> Emlékeztetni kell arra, hogy a rendelkezésre bocsátásról szóló rendeletet a Tanács minősített többséggel módosíthatja.

c) **Közbenső megállapítások**

114. A fentiek tükrében az alábbi megállapítások fogalmazhatók meg:

- az Unió saját forrásainak rendszere elvben olyan arányossági rendszeren alapul, amelyben az egyes tagállamok hozzájárulásait arányosan állapítják meg a magában a sajátforrás-határozatban meghatározott hozzájárulási mértékek (különösen az úgynevezett GNI-alapú hozzájárulások) alapján, és amelyben a tagállami hozzájárulások előre láthatók és bizonyosak, továbbá a sajátforrás-határozat módosítása nélkül nem módosíthatók.
- Bár a rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet 14. cikkének (3) és (4) bekezdése – amelynek az alkalmazására a sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdése hivatkozik – nem jár az adósság kölcsönössé tételével, hanem az Unió által felvett hitel nemteljesítése esetére a tagállamok közötti ideiglenes kompenzációs rendszert hoz létre, ezeket a rendelkezéseket olyan helyzetek megoldására alkották meg, amelyek eltérnek az NGEU keretében tervezett „kiadási célú hitelfelvételtől”, valamint ez utóbbi műveleteinek szokatlan nagyságrendjétől és sajátos jellegétől. E sajátosságok és a delegációk által kifejezett aggályok kezelése érdekében javasoljuk, hogy a sajátforrás-javaslat szövegét módosítsák úgy, hogy az kifejezetten az NGEU-hoz kapcsolódó készpénzforrások kezelésére vonatkozó szöveggel egészüljön ki.

**B. MEGFELELŐ-E A HELYREÁLLÍTÁSI ESZKÖZRŐL SZÓLÓ JAVASLAT  
TEKINTETÉBEN VÁLASZTOTT JOGALAP (EUMSZ 122. CIKK)?**

1. **Bevezető megjegyzések**

115. A Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat<sup>67</sup> a sajátforrás-javaslatban meghatározott új bizottsági felhatalmazás hatálya alá tartozó piaci hitelfelvételből származó összegeket több olyan helyreállítási intézkedéshez rendeli, amelyeknek meghatározza a hatályát (a Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat 2. és 3. cikke).

---

<sup>67</sup> A Bizottság javaslata – A Tanács rendelete a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról (COM [2020] 441 final), ST 8141/20 INIT.

116. A Helyreállítási Eszközzel szemben a javaslat ezenkívül a támogatás formáiról (vissza nem térítendő támogatás, hitel, valamint költségvetési biztosítékokra történő tartalékképzés, 3. cikk (2) bekezdés) is rendelkezik, továbbá meghatározza az eszköz költségvetésének végrehajtására vonatkozó egyedi szabályokat, ideértve a hitelfelvételből származó bevételek külső címzett bevételeként való megjelölését (4. cikk (1) bekezdés).

A Helyreállítási Eszközzel szemben a javaslat azonban magukat a helyreállítási intézkedéseket nem határozza meg, hanem úgy rendelkezik, hogy azokat a Helyreállítási Eszköz által finanszírozott egyedi programok keretében kell végrehajtani (2. cikk (2) bekezdés). Így a Helyreállítási Eszközzel szemben a javaslat végső célkitűzéseit önálló kiadási programok végrehajtása révén, azok sajátosságainak és szabályainak megfelelően valósítják meg, a vonatkozó uniós jogi aktusokban meghatározottak szerint.

## **2. Jogi keret**

117. Az EUMSZ 122. cikkének szövege a következő:

*„(1) A Tanács, a Szerződésben előírt egyéb eljárások sérelme nélkül, a Bizottság javaslata alapján, a tagállamok közötti szolidaritás szellemében határozhat a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekről, különösen ha egyes termékekkel való ellátásban – ideértve különösképpen az energia területét – súlyos nehézségek merülnek fel.*

*(2) Ha egy tagállam természeti csapások vagy általa nem befolyásolható rendkívüli események folytán nehézségekkel küzd, vagy súlyos nehézségek komoly veszélye áll fenn, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállamnak bizonyos feltételek mellett uniós pénzügyi támogatást nyújthat. A Tanács elnöke a meghozott határozatról tájékoztatja az Európai Parlamentet.”*

## **3. Jogi elemzés**

118. Az Európai Unió Bíróságának a fenti 74. pontban említett állandó ítélkezési gyakorlata szerint egy uniós jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik; ilyen elemnek számít különösen a jogi aktus célja és tartalma.

119. A Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat nem határozza meg, hogy az EUMSZ 122. cikkének (1) vagy (2) bekezdése-e a jogalapja, és azt sem, hogy e két bekezdés egyidejűleg alkotja-e a javaslat jogalapját.

Megjegyzendő, hogy az EUMSZ 122. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Tanács bizonyos feltételek mellett uniós pénzügyi támogatást nyújthat a tagállamoknak. A Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat azonban nem nyújt pénzügyi támogatást a tagállamoknak. Az Eszköz az Unió által felvett hitelekkel szemben származó bevételek többféle uniós program által történő felhasználásának általános szabályait állapítja meg.

A Tanács Jogi Szolgálatára ezért azon a véleményen van, hogy a Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdésén, és nem a (2) bekezdésén alapul. A (2) bekezdésben használt azon megfogalmazás, amely az Eszköz alkalmazását esetlegesen igazoló nehézségekre vagy rendkívüli eseményekre utal, ugyanakkor támpontot ad azon rendkívüli körülmények típusait illetően, amelyeket a 122. cikk egésze kezelni hivatott.

120. Az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése felhatalmazza a Tanácsot arra, hogy a „szolidaritás szellemében” „a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedések[et]” fogadjon el, ám nem határozza meg sem azt, hogy melyek azok a helyzetek, amelyekre e rendelkezés alkalmazható, sem az e rendelkezés alapján elfogadható intézkedések konkrét formáját, jellegét vagy tartalmát. Az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése csupán „különösen” az egyes termékekkel való ellátásban – ideértve különösképpen az energia területét – felmerülő súlyos nehézségekre utal, de nem határozza meg tételesen sem azokat a helyzeteket, amelyek e rendelkezés alapjául szolgálhatnak, sem azokat a konkrét intézkedéseket, amelyek elfogadására a Tanács felhatalmazást kap.



121. Tekintettel e bekezdés tág megfogalmazására, a Tanács széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amikor az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése alapján jár el. Ezt a mérlegelési jogkört azonban a következő paraméterek figyelembevételével kell gyakorolni:

- Először is, az EUMSZ 122. cikke (1) bekezdésének alkalmazása olyan sürgős vagy kivételes helyzet<sup>68</sup> fennállását feltételezi, amely a tagállamok gazdasági helyzetében olyan súlyos nehézségeket<sup>69</sup> okoz, amelyek az általános uniós intézkedések révén nem kezelhetők. Az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdésében említett „megfelelő” intézkedéseknek arányosnak kell lenniük a helyzet súlyosságával. Ezenkívül, amint azt az ítélezési gyakorlat is megerősítette, az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott intézkedéseknek ideiglenesnek<sup>70</sup> kell lenniük. Azaz nem alkalmazhatók egy kérdés tartós szabályozására vagy az uniós szakpolitikák szokásos finanszírozásának helyettesítésére, mivel ez sértené a Szerződésekben foglalt vonatkozó anyagi jogi jogalapokat. Az „a Szerződésekben előírt egyéb eljárások sérelme nélkül” bevezető szövegrész hangsúlyozza az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedések kivételes és ideiglenes jellegét, mivel az említett rendelkezés alkalmazása nem áthatja alá vagy kerülheti meg a Szerződésekben meghatározott egyéb jogalapnak a „rendes körülmények között” előírt alkalmazását.
- Másodszor, az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése az EUMSZ VIII. címének 1. fejezetéhez tartozik, amely a gazdaságpolitikával foglalkozik. Az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedéseknek ezért gazdasági jellegűeknek kell lenniük.

---

<sup>68</sup> A 122. cikk (1) bekezdésének szövege nem említi kifejezetten a sürgősség feltételét, mint ahogyan az a 122. cikk (2) bekezdésében szerepel. A két bekezdést azonban együttesen és a Szerződések rendszerében a 122. cikk konkrét célja alapján kell értelmezni: ennél fogva mind a kontextuális, mind a rendszerszintű értelmezési módszerek olyan „veszélyhelyzeti indokra” utalnak, amely az egész cikkre vonatkozik.

<sup>69</sup> Az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése az „*egyres termékekkel való ellátásban*” felmerülő „*súlyos nehézségek[re]*” utal. Bár a hivatkozás csupán szemléltető jellegű, és nem célja a cikk által orvosolható nehézségek típusainak korlátozása, a rendelkezés mégis meghatároz egy vonatkozó küszöböt („*súlyos nehézségek*”), amelyet el kell érni ahhoz, hogy az intézkedések e jogalap szerinti elfogadása indokolt legyen, és így mérlegelési jogkört biztosít a Tanács számára ezen intézkedések elfogadása tekintetében. Meg kell jegyezni, hogy a „*súlyos nehézségek*” fogalmat a 122. cikk (2) bekezdése szerinti pénzügyi támogatás igénybevételére vonatkozó feltétel meghatározására is alkalmazzák.

<sup>70</sup> Ezeket a feltételeket a Bíróság határozta meg az EGK-Szerződés 103. cikkének alkalmazására vonatkozóan, amely az EUMSZ 122. cikkének elődje. Lásd: a fent hivatkozott *Balkan Import* ítélet, 13–17. pont.

122. Most azt kell megvizsgálni, hogy a fenti feltételek fényében a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat célja és tartalma az EUMSZ 122. cikke (1) bekezdéséhez illeszkedik-e. Ezt a vizsgálatot egy későbbi vizsgálatnak kell követnie: mivel a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat célkitűzései önálló kiadási programok végrehajtásán keresztül valósulnak meg, azt is meg kell vizsgálni, hogy e programok alapvető jellemzői megfelelően teljesítik-e azokat a követelményeket, amelyeket az EUMSZ 122. cikke alapján elfogadott intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk.

**a) A Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat vizsgálata**

**i) A Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat céljai**

123. A Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat 1. cikke megállapítja, hogy az eszköz célja „*a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás támogatás[a]*”. A Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat (1) és (2) preambulumbekzdése a kivételes gazdasági helyzet forrásaként a Covid19-világjárványt nevezi meg. Az (5) preambulumbekzdés e kivételes helyzet kezelése céljából meghatározza a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat célkitűzéseit, azaz azt, hogy kivételes gazdasági és szociális támogatási programot kell bevezetni a tagállamok közötti szolidaritás szellemében, mindenekelőtt azon tagállamok esetében, amelyeket a legsúlyosabban érint a válság, továbbá ösztönözni kell a gazdasági tevékenység összehangolt, fenntartható és reziliens helyreállítását. A (6) preambulumbekzdés emellett kiemeli, hogy a Helyreállítási Eszköz keretében nyújtott támogatást kizárólag annak érdekében szabad rendelkezésre bocsátani, hogy kezeljék a Covid19-világjárvány következményeit, illetve a világjárvány újbóli megjelenésének elkerüléséhez szükséges azonnali finanszírozási igényeket.

124. A javaslat fent ismertetett célkitűzései megfelelően illeszkednek az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdésében foglalt célkitűzésekhez, azaz a kivételes helyzeteknek a szolidaritás szellemében történő kezeléséhez, különösen súlyos nehézségek felmerülése esetén.

**ii) A Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat tartalma**

125. A következő megválaszolandó kérdés az, hogy a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat kinyilvánított céljait annak tartalma megfelelően tükrözi-e. Amint azt a fentiekben kifejtettük, e tartalomnak kivételes, ideiglenes és gazdasági jellegű intézkedésekből kell állnia.

### *Az intézkedések rendkívüli jellege*

126. Az intézkedések rendkívüli jellege miatt először azt kell megvizsgálni, hogy kapcsolatban állnak-e a Covid19-világjárvány által előidézett helyzettel. Más szóval a rendkívüli jelleg követelményéből fakadóan a Helyreállítási Eszköz hatályának olyan intézkedésekre kell korlátozódnia, amelyek a Covid19-világjárvány következményeinek kezelésére irányulnak.
127. A javaslatnak a Helyreállítási Eszköz hatályáról szóló 2. cikke értelmében az Eszköz támogatja a Covid19-világjárvány utáni Unión belüli helyreállítást, amelyre vonatkozóan „különösen” több, a világjárvány kedvezőtlen hatásainak kezelésére szolgáló intézkedést ír elő (a javaslat 2. cikke (1) bekezdésének a)–i) pontja, valamint 2. cikke (1) bekezdésének második albekezdése):
- a) a válság foglalkoztatásra, egészségügyi ágazatokra és gazdasági szereplőkre gyakorolt közvetlen hatására való reagálást célzó intézkedések (az a), c), d) és i) pontban szereplő intézkedések)<sup>71</sup>;
  - b) a tagállami gazdaságok újraindítását támogató intézkedések, nevezetesen a reformoknak és a beruházásoknak, valamint a klímasemleges gazdaságra való méltányos átállás célkitűzésének a támogatása révén (a b) és h) pontban szereplő intézkedések)<sup>72</sup>;
  - c) a jövőbeli egészségügyi válságokra való uniós felkészültséget erősítő intézkedések (e), f) és g) pont)<sup>73</sup>;
  - d) a Covid19-válság által érintett harmadik országok részére támogatást nyújtó intézkedések (a 2. cikk (1) bekezdésének második albekezdése)<sup>74</sup>.
128. A Tanács Jogi Szolgálatát úgy véli, hogy az intézkedések fenti a) pontban említett első kategóriája egyértelműen kötődik a Covid19-világjárványhoz.

---

<sup>71</sup> A REACT-EU, a Fizetőképesség-támogatási Eszköz és a Stratégiai Beruházási Eszköz útján kell végrehajtani.

<sup>72</sup> A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz útján és a Méltányos Átállást Támogató Alaphoz nyújtott kiegészítő források révén kell végrehajtani.

<sup>73</sup> Az „EU az egészségügyért” program útján, valamint a Horizont 2020-hoz és a RescEU-hoz nyújtott kiegészítő források révén kell végrehajtani.

<sup>74</sup> A humanitárius segítségnyújtáshoz és az NDICI-hez nyújtott kiegészítő források révén kell végrehajtani.

129. Az intézkedések második kategóriáját (b) pont) a javaslat azzal indokolja, hogy a Covid19-válság eltérő hatással van a nemzetgazdaságokra, és felerősíti a tagállamokban a helyreállítás támogatására rendelkezésre álló költségvetési lehetőségekre jellemző, már meglévő különbségeket: a helyreállítás egységes megközelítése nélkül ez a nemzetgazdaságokat olyan eltérő pályára állítaná, amely végső soron veszélyeztetné az egységes piacot, valamint az Unió társadalmi és területi kohézióját ((3) és (4) preambulumbekzdés).

Bár a Tanács Jogi Szolgálatának nem feladata, hogy érdemben értékelje az intézkedések második kategóriáját alátámasztó gazdasági érvelést, a Tanácsot az EUMSZ 122. cikke alapján megillető széles mérlegelési jogkörre tekintettel észszerű azt a következtetést levonni, hogy az EUMSZ 122. cikke szerinti rendkívüli jelleg általános logikájába beletartozik az olyan támogatás, amely a vírus terjedésének lassítása érdekében bevezetett korlátozó intézkedések által súlyosan érintett tagállamok gazdaságának fellendítésére irányul oly módon, hogy elősegíti a Covid19-válság által különösen érintett tagállamok gazdasági stabilitásának helyreállítását célzó strukturális reformokat és beruházásokat.

130. Szintén külön figyelmet érdemel két intézkedéstípus: a jövőbeli válságokra való felkészültséggel kapcsolatos intézkedések (a 128. pont c) pontja), valamint a harmadik országok részére támogatást nyújtó intézkedések (d) pont).

131. Ami a jövőbeli válságokra való felkészültség erősítését célzó intézkedéseknek a Helyreállítási Eszköz hatálya alá vonását illeti (a 2. cikk (1) bekezdésének e)–g) pontja), egyértelművé kell tenni, hogy az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése elvben „reagáló” intézkedésekről rendelkezik abban az értelemben, hogy lehetővé teszi a már meglévő nehézségekre való reagálást, de nem támogatja a jövőbeli feltételezett válságok elkerülését célzó megelőző intézkedéseket, amelyekre más jogalapok (és rendes finanszírozási forma) állnak rendelkezésre.

132. Ugyanakkor a Covid19-világjárvány továbbra is zajlik, és jelen pillanatban nem látható előre, hogy a jövőben hogyan alakul (pl. esetleges újabb hullámok). A válság kezdetén bizonyos területeken (pl. az uniós ellátási láncok elégtelen autonómiája; az egészségügyi ágazat elégtelen felkészültsége a fertőző betegségek kezelésére; az orvosi eszközök, a gyógyszerek, a kutatás hiánya stb.) tapasztalt nehézségek – ha nem oldják meg őket – tovább ronthatják a gazdasági helyzetet a világjárvány újbóli fellángolása esetén. Éppen ezért tekinthető úgy, hogy a felkészültséget célzó intézkedések alkalmasak a Covid19-válság által előidézett helyzet kezelésére, feltéve hogy a felkészültséget célzó intézkedések egyértelműen kötődnek a válság során tapasztalt nehézségekhez.
133. Kérdéseket vet fel a harmadik országoknak szóló támogatási formáknak (a 2. cikk (1) bekezdésének második albekezdése) a Helyreállítási Eszköz által támogatott intézkedések közé való felvétele is. A javaslat szerint ez a közvetlen támogatás indokolható egyrészt a harmadik országokkal fenntartott gazdasági kapcsolatok jelentőségére tekintettel, másrészt azokkal az előnyökkel, amelyeket a támogatás a válságtól sújtott kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok megerősítése révén az Unió számára nyújtana ((7) preambulumbekzdés). Ez a célkitűzés tükröződik a javaslat 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének tartalmában, amely szerint *„az Eszköz emellett a válsághelyzet kezelését célzó támogatást nyújt a partnerországok számára az Unióhoz fűződő kereskedelmi és gazdasági kapcsolataik helyreállítása és megerősítése, valamint rezilienciájuk erősítése érdekében”*.
134. Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdésében meghatározott hatáskör kifejezetten a tagállamok közötti szolidaritás szellemén alapul<sup>75</sup>, ami indokolhatja rendkívüli intézkedések meghozatalát olyankor, amikor a tagállamok súlyos gazdasági nehézségekkel küzdenek. A harmadik országok helyzete ebből a szempontból alapvetően eltérő.

---

<sup>75</sup> A Törvényszék egyértelművé tette, hogy *„a tagállamok közötti szolidaritás szelleme – amelynek az EUMSZ 122. cikk (1) bekezdése értelmében elsődlegesen érvényesülnie kell, ha a Tanács a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedéseket fogad el – jelzi, hogy ezen intézkedések a tagállamok közötti támogatáson alapulnak”*, 2015. szeptember 30-i *Anagnostakis kontra Bizottság* ítélet, T-450/12, EU:T:2015:739, 42. pont. Ezt a megállapítást a Bíróság fellebbezés nyomán helybenhagyta: 2017. szeptember 12-i ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 71. pont.

Így, bár azok a nehézségek, amelyekkel egy adott tagállam szembesülhet a harmadik országok gazdaságával való esetleges kölcsönös függősége miatt, relevánsak az EUMSZ 122. cikkének alkalmazása<sup>76</sup> szempontjából, nem indokolhatják közvetlen támogatás nyújtását harmadik országok részére a rezilienciájuk erősítését célzó intézkedésekhez, amennyiben az említett intézkedések nem járnak közvetlen következményekkel a tagállamok gazdaságára nézve. Ennek a szűkítő értelmezésnek tükröződnie kell a rendelkezésben, az indokolást pedig részletesebben ki kell dolgozni, vagy a hatályt az ilyen különös jelentőséggel bíró harmadik országokra kell korlátozni.

135. Az intézkedések rendkívüli jellege szükségessé teszi annak értékelését is, hogy az intézkedések megfelelőek-e az általuk kezelni kívánt gazdasági helyzet szempontjából. Ebben az értelemben a javaslat 3. cikke megállapítja a Helyreállítási Eszköz finanszírozásának teljes összegét (750 milliárd EUR), valamint ezen összeg vissza nem térítendő támogatásokra, hitelekre és biztosítékokra való felosztását, beleértve az egyes programokra elkülönített összegeket is. A Coreperben és az érintett előkészítő szervezetekben folytatott megbeszélések során több delegáció is felvetette a források teljes volumenével és konkrét allokációjával kapcsolatban a szükségesség és az arányosság kérdését.
136. Amint azt korábban tisztáztuk, a Tanács széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amikor az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedések tartalmáról dönt. Ebben a konkrét esetben az említett mérlegelési jogkör a Covid19-válság miatt felmerülő helyreállítási szükségletek részletes értékelésének<sup>77</sup> fényében gyakorolható, amelyet a Bizottság az NGEU alátámasztására terjesztett elő. Ennek alapján a Bizottság által javasolt szám adatok nem tűnnek aránytalannak a válság példa nélküli jellegéhez és következményeinek rendkívüli mértékéhez képest, az említett bizottsági értékelésben foglaltak szerint. Emlékeztetni kell arra is, hogy a javasolt szám adatok megfelelnek a maximális lehetséges összegeknek, és hogy a tényleges kiadások az egyedi uniós programok keretében benyújtott támogatási kérelmek sikerességétől függenek majd, ami garantálja, hogy a forrásokat csak a vonatkozó jogosultsági feltételek teljesülése esetén használják fel.

---

<sup>76</sup> Az EUMSZ 122. cikkét először valóban olyan esetekben alkalmazták, amikor egyes tagállamok a nemzetközi kereskedelemnek való kitétség vagy bizonyos termékekkel, kiváltképp az olajjal való ellátásban bekövetkezett külső sokkhatások miatt a fizetési mérlegük terén nehézségekkel szembesültek.

<sup>77</sup> Lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentumot: „Az európai helyreállítási szükségletek azonosítása” (nem hivatalos fordítás), ST 8136/20 ADD 1 REV1.

### *Az intézkedések ideiglenes jellege*

137. Amint azt e véleményben korábban tisztáztuk, az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott intézkedéseknek ideiglenesnek kell lenniük. Nem válhatnak állandó uniós intézkedéssé.
138. Bár nem vonatkozik rá kifejezetten hatályvesztésre vonatkozó rendelkezés<sup>78</sup>, a Helyreállítási Eszköz több jellemzője arra enged következtetni, hogy az Eszköz ideiglenes jellegű, így különösen:
- a költségvetési konstrukció egyszeri jellege, amely a vissza nem térítendő támogatás formájában mozgósított források külső címzett bevételeként való megjelöléséből ered (a Helyreállítási Eszközzel szemben szóló javaslat 4. cikkének (1) bekezdése);
  - a Helyreállítási Eszköz költségvetési végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározzák azoknak a határidőknek a rendszerét, amelyek mellett a Helyreállítási Eszköz keretében mozgósított forrásokkal kapcsolatos jogi kötelezettségvállalásokat meg kell kötni. E határidők időben behatárolják a támogatás rendelkezésre állását és az intézkedések támogathatóságát;

---

<sup>78</sup> Az intézkedések időbeli hatályát korlátozó, hatályvesztésre vonatkozó rendelkezések megtalálhatók a 122. cikk alapján elfogadott más jogi aktusokban (legutóbb például a fenti 18. lábjegyzetben említett SURE eszközben). Nem szükséges azonban ilyen rendelkezést beilleszteni ahhoz, hogy a jogi eszköz ideiglenes jellegűnek minősüljön, feltéve hogy az eszköz általános kialakításából eredően egyértelműen korlátozott az időtartama.

- a határidők 4 éves időszakot ölelnek fel, és a források jelentős része – a vissza nem térítendő támogatás formájában rendelkezésre álló összegek 60 %-a – már 2 éven belül jogi kötelezettségvállalás tárgyát képezi (a 4. cikk (4)–(7) bekezdése). Ez az időkeret nem tűnik észszerűtlennek, tekintettel a szóban forgó források nagyságára, a Helyreállítási Eszköz célkitűzéseinek szintjére és arra, hogy a Covid19-világjárvány még zajlik. Emellett az említett időkeret hasonló az EUMSZ 122. cikke alapján már elfogadott, sokkal kisebb nagyságrendű és ambíciójú más eszközök időkeretéhez<sup>79</sup>.

### *Az intézkedések gazdasági jellege*

139. Végezetül, az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott intézkedéseknek gazdasági jellegűeknek kell lenniük, és magukban foglalhatják kiadási programok (mint például a Szükséghelyzeti Támogatási Eszköz esetében), garanciarendszeren (SURE) alapuló hiteltovábbfolyósítás vagy akár pusztán az adott gazdasági helyzetre vonatkozó szabályozási keret létrehozását. A Helyreállítási Eszköz ettől eltérő formát ölt, mivel a Bizottság piaci hitelfelvételre vonatkozó felhatalmazása alapján beszedett forrásokat mozgósítja, és a felvett hitelt több olyan intézkedéshez alokálja, amelyeket uniós programok alapján kell végrehajtani. Az Eszköz egyértelműen gazdasági jellegű, mivel a gazdasági fellendülést célzó olyan átfogó intézkedéscsomagot finanszíroz ((4) preambulumbekzdés), amelynek célja a világjárvány gazdasági következményeinek kezelése a válság gazdasági dimenziójához kapcsolódó intézkedések révén (a 2. cikk (1) bekezdése).

---

<sup>79</sup> Például a fenti 15. lábjegyzetben említett, az EFSM-rendelet alapján elfogadott, Portugáliára vonatkozó gazdasági kiigazítási program összesen 26 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatást nyújtva 3 évre szólt. A Helyreállítási Eszközzel szemben a javaslat szerinti intézkedések ideiglenes jellegének megállapítását nem kérdőjelezi meg az, hogy a lekötött összegek kifizetése és a finanszírozott tevékenységek végrehajtása (valamint az esedékes tartozásoknak a sajátforrás-javaslat szerinti megtérítése) sokkal hosszabb időszakot ölel fel, mivel ez az eltérő ütemezés az intézkedések végrehajtásának eltérő logikáját követi.



**b) A hitelekkel részeseülő ágazatok ágazati jogszabályainak vizsgálata**

**i) Bevezető megjegyzések**

140. Amennyiben a Helyreállítási Eszközben meghatározott intézkedéseket egyedi uniós programokon keresztül fogják végrehajtani, biztosítani kell, hogy e programok szabályai értelmében a Helyreállítási Eszközön keresztül nyújtott forrásokat az EUMSZ 122. cikk szerinti támogatás fent ismertetett rendkívüli és ideiglenes jellegének megfelelően használják fel<sup>80</sup>. Ez mindenekelőtt annak ellenőrzésével jár, hogy a támogatás a Covid19-válságból eredő szükségletek kezelésére irányul-e, aminek tükröződnie kell az érintett programnak a források allokációjára, a műveletek támogathatóságára, az értékelési kritériumokra és a támogatás időbeli korlátozására vonatkozó szabályaiban. Igenlő válaszra van szükség ahhoz, hogy garantálni lehessen a Helyreállítási Eszköz keretében mozgósított források elköltésének jogszerűségét.
141. A Tanács Jogi Szolgálatja úgy véli, hogy a különböző javaslatokban meghatározott ágazati programok összességében megfelelően tükrözik az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdéséből eredő követelményeket. A tömörség kedvéért az alábbi vizsgálatban csak azokra az eszközökre összpontosítunk, amelyek különös figyelmet érdemelnek, vagy amelyekkel kapcsolatban a delegációk kérdéseket vetettek fel. A Tanács Jogi Szolgálatja a későbbiekben megvizsgálhatja az egyes javaslatok konkrét vonatkozásait, amikor azokat az érintett előkészítő szervek kifejezetten megvitatják.

---

<sup>80</sup> A 122. cikk alapján elfogadott Eszköz keretében a Tanács nem határozhatja meg az olyan különálló kiadási programokra vonatkozó szabályokat, amelyeket a Szerződés vonatkozó anyagi jogalapjára hivatkozással és általában a rendes jogalkotási eljárást előírva fogadnak el. Az EUMSZ 122. cikkének alkalmazására vonatkozóan meghatározott feltételek tiszteletben tartása azonban a kiadások jogszerűségének feltétele.

## ii) A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló javaslat

142. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz<sup>81</sup> a tagállami gazdaságok strukturális gyengeségeinek kezelését és rezilienciájuk erősítését célzó reformok és beruházások támogatására irányul olyan helyzetben, amikor a Covid19-válság súlyosan érinti a tagállamok beruházási kapacitását, és azzal a veszéllyel fenyeget, hogy felerősödnek közöttük a gazdasági különbségek (a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szembeni javaslat (4)–(6) preambulumbekzdése). Ez a cél azután megjelenik a program általános és egyedi célkitűzéseiben (4. cikk), a helyreállítási és rezilienciaépítési terv alapján a tagállamoknak nyújtható támogatással kapcsolatos jogosultsági feltételekben (14. cikk), valamint az említett tervekhez vonatkozó értékelési kritériumokban (16. cikk). A szóban forgó rendelkezések különös hangsúlyt fektetnek az európai szemeszter keretében meghatározott, nemzeti reformokkal kapcsolatos prioritások és kihívások kezelésére, valamint a zöld és digitális átállás támogatására.
143. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz célja és tartalma ezért a Helyreállítási Eszköz fentiekben ismertetett hatálya alá, azon belül pedig a Helyreállítási Eszközzel szembeni javaslat 2. cikke (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott intézkedések kategóriájába tartozik. Az, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz a strukturális reformokra és az olyan hosszú távú célkitűzésekre helyezi a hangsúlyt, mint a zöld és digitális átállás, kiváltképp megfelel a fenti 129. pontban levezetett logikának, és hihető kapcsolatot teremt a válság által előidézett gazdasági helyzet és a válságnak a tagállamok helyreállítási képességére gyakorolt hatása és ezáltal a támogatás indokoltsága között. Más kérdés, hogy az egyes tagállamoknak juttatható maximális pénzügyi hozzájárulással kapcsolatban javasolt kritériumok szintén megfelelnek-e az EUMSZ 122. cikke logikájának. A Bizottság által a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szembeni javaslat I. mellékletében javasolt felosztási módszer a következőkön alapul:
- a kedvezményezett tagállam népességének az EU 2019. évi teljes népességéhez viszonyított aránya,
  - a kedvezményezett tagállam egy főre jutó bruttó hazai termékének (GDP) az EU 2019. évi egy főre jutó átlagos GDP-jéhez viszonyított, fordított aránya,

---

<sup>81</sup> A Bizottság javaslata – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról (COM(2020) 408 final), ST 8403/20 INIT.

- a kedvezményezett tagállam átlagos munkanélküliségi rátája a 2015–2019-es időszakban az EU egészének ugyanerre az időszakra vetített átlagos munkanélküliségi rátájához viszonyítva,
- a második és a harmadik kritérium esetében felső összehatárok a források túlzott koncentrációjának elkerülése érdekében.

144. A Bizottság által javasolt kritériumok az egyes tagállamok jólétére jellemző különbségek és a gazdasági gyengeségek mutatói. Azáltal, hogy több forrást allokál a kevésbé jómódú és a magasabb strukturális munkanélküliséggel küzdő tagállamok számára, a módszer alkalmazásával a források azokba a tagállamokba összpontosulnak, amelyeknek nagyobb szükségük van beruházásokra és gazdasági reformokra.
145. Több delegáció kérdéseket vetett fel azzal kapcsolatban, hogy a maximális pénzügyi hozzájárulás kiszámítása szempontjából mennyire releváns a referencia-időszak. Különösen arra kérdeztek rá, hogy a 2019-re – azaz a Covid19-járványt megelőző időszakra – vonatkozó adatok relevánsak-e a program célja, azaz a válság utáni helyreállítás támogatása szempontjából.
146. E tekintetben a Bizottság hangsúlyozta, hogy azok a tagállamok vannak leginkább kitéve a válságnak és az eltérés kockázatának, amelyek már korábban bizonyítottan gazdasági gyengeségekkel küzdöttek. Ezek azok a tagállamok, amelyeknek a helyreállítási képessége már lecsökkent, és amelyekről jelenleg vélelmezhető, hogy a leginkább érintettek. Továbbá, mivel a világjárvány újabb keletű és még mindig zajlik, a hatásával kapcsolatos gazdasági adatok részlegesek, és nem feltétlenül tükrözik a végső összhatást, amely alapján megállapíthatók a helyreállítási szükségletek.
147. A Tanács Jogi Szolgálatának nem feladata, hogy érdemben vizsgálja a felosztási módszer alapjául szolgáló gazdasági érvelést. Elegendő annyit mondani, hogy e vélelmezés nem tűnik nyilvánvalóan észszerűtlennek, és így nem dönti meg a Helyreállítási Eszköz keretében nyújtott támogatás logikáját, még akkor sem, ha csak a válság hatásának közvetett értékelésére hagyatkozik.

A kiadások szükséghelyzeti alapon történő erőteljesebb indokolása érdekében a Tanács fontolóra vehetné, hogy a – világválság előtti paraméterekre hivatkozó – tervezett módszert a válságnak a tagállamok jólétére gyakorolt tényleges vagy becsült hatásához kapcsolódó egyéb paraméterekkel vagy kritériumokkal, illetve olyan, a felosztást kiigazító mechanizmussal egészíti ki, amely figyelembe veszi, hogy a világválság idővel hogyan alakul és milyen gazdasági hatást gyakorol.

### iii) A Méltányos Átállást Támogató Alapról szóló javaslat

148. A Méltányos Átállást Támogató Alap<sup>82</sup> a Bizottság által a Covid19-válságot megelőzően javasolt olyan kohéziós eszköz, amelynek célja a klímasemleges gazdaságra való átállás társadalmi-gazdasági kihívásainak kezelése. A Bizottság most azt javasolja, hogy a Méltányos Átállást Támogató Alapot – módosított javaslat útján – jelentős mértékben növeljék meg a Helyreállítási Eszköz keretében mozgósított kiegészítő forrásokkal.
149. Céljára és hatályára tekintettel a Méltányos Átállást Támogató Alap a Bizottság közleményének általános koncepciójába<sup>83</sup> illeszkedik, és egy jogi eszközben ötvözi az átállás, illetve a helyreállítás koncepcióját. A Méltányos Átállást Támogató Alap konkrétan a Helyreállítási Eszköz 2. cikke (1) bekezdése h) pontjának hatálya alá tartozik, amely szerint a Helyreállítási Eszköz keretében nyújtott támogatás azt hivatott garantálni, hogy a Covid19-válság ne veszélyeztesse majd a klímasemleges gazdaságra való méltányos átállást. Hasonlóképpen úgy tekinthető, hogy a Méltányos Átállást Támogató Alap szociális dimenziója megfelel a Helyreállítási Eszköz hatályának annyiban, amennyiben az utóbbi célja a foglalkoztatás helyreállítása és a munkahelyteremtés.

---

<sup>82</sup> A Bizottság módosított javaslata – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Méltányos Átállást Támogató Alap létrehozásáról (COM(2020) 460 final), ST 8386/20 INIT.

<sup>83</sup> A Bizottság közleménye szerint „a szolidaritásnak, a kohézióknak és a konvergenciának kell ösztönöznie az európai helyreállítást.” (COM 2020 456, 1. o.), ST 8136/20 INIT.

150. A kiegészítő forrásokat azonban a Méltányos Átállást Támogató Alapról szóló eredeti javaslatban meghatározott módszernek megfelelően osztják el a tagállamok között. E módszer célja a források annak fényében történő, több kritériumon alapuló elosztása, hogy a tagállamok viszonylagosan mekkora beruházási kapacitással rendelkeznek ahhoz, hogy meg tudjanak birkózni a klímasemlegességre való átállással. E kritériumok azonban a világhírvány megelőző helyzetet veszik alapul<sup>84</sup>, és a Covid19-világhírvány által a tagállamok említett kapacitására gyakorolt hatás értékelésére vonatkozó relevanciájuk nem egyértelmű.
151. Következésképpen, bár a kiegészítő források mozgósítása azon a feltételezésen alapul, hogy a Covid19-válság kedvezőtlenül befolyásolta az átállási kihívás kezelésére való képességet, ez a feltételezés nem tükröződik olyan releváns paraméterekben, amelyek képesek megragadni a válságból eredő, a régiókban, a gazdasági ágazatokban és a tagállamokban felmerülő további szükségleteket oly módon, hogy az átállást célzottan és hatékonyan lehessen finanszírozni, különösen a Covid19-világhírványt követő első időszakban. A szóban forgó paramétereket úgy kell kiigazítani, hogy a források allokációja kellő mértékben kapcsolódjon a Covid19-válságból eredő szükségletekhez.

**iv) Az „EU az egészségügyért” (EU4Health) programról, a Horizont 2020-ról és a RescEU-ról szóló javaslatok**

152. A Bizottság javaslata értelmében a Helyreállítási Eszköz kiegészítő támogatást nyújt majd olyan különféle programokhoz, amelyek állandó jellegűek és a világhírvány következményeinek kezelésénél tágabb célkitűzéseket fogalmazznak meg. Ez a helyzet az „EU az egészségügyért” (EU4Health) program<sup>85</sup>, a Horizont 2020<sup>86</sup> és a RescEU<sup>87</sup> esetében, amelyek több intézkedést támogatnak az egészségügyi együttműködés, a kutatás és innováció, valamint a polgári védelem területén.

---

<sup>84</sup> Az említett kritériumok között szerepelnek a (vonatkozó ipari szén-dioxid-kibocsátás révén jelentkező) regionális szintű átállási kihívás mértékére, továbbá az iparban, a szén- és lignitbányászatban, valamint a tőzeg- és olajpala-kitermelésben potenciálisan bekövetkező munkahely-megszűnések fényében jelentkező társadalmi kihívások mértékére vonatkozó paraméterek. A módszer figyelembe veszi továbbá a tagállamoknak a 2015–2017-es időszakra vonatkozó gazdasági mutatók által jelzett gazdasági fejlettségi szintjét és kapcsolódó beruházási kapacitását is. Lásd a Méltányos Átállást Támogató Alapról szóló javaslat I. mellékletét.

<sup>85</sup> A Bizottság javaslata – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a 2021–2027-es időszakra szóló uniós egészségügyi cselekvési program létrehozásáról és a 282/2014/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM (2020) 405 final), ST 8595/20 INIT.

<sup>86</sup> A Bizottság javaslata – Salátarendelet az Európai horizontra, az NDICI-re, a KAP-ra, az EMGA-ra és az EMVA-ra vonatkozó ágazati rendeletek módosításáról (COM (2020) 459 final), ST 8555/20 INIT.

<sup>87</sup> A Bizottság javaslata – Határozat az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról (COM (2020) 220 final), ST 8330/20 INIT.

153. Amint azt fentebb tisztáztuk, a felkészültséget célzó intézkedések támogatásának ilyen formája csak annyiban egyeztethető össze az EUMSZ 122. cikke (1) bekezdésének logikájával, amennyiben kellő kapcsolat állapítható meg a finanszírozott intézkedések és a jelenlegi világjárvány között. A kiadások szabályszerűségének garantálása érdekében ezt a kapcsolatot megfelelő rendelkezésekben kell megjeleníteni annak elkerülése érdekében, hogy a kiegészítő források a jelenleg zajló válsággal nem összefüggő intézkedésekre irányuljanak; a világjárványtól eltérő jellegű katasztrófákkal kapcsolatos polgári védelmi intézkedések, vagy a világjárvánnyal, illetve annak hatásaival nem összefüggő kutatási programok és egészségügyi intézkedések esetében márpedig ez lenne a helyzet.

#### **4. Közbenső megállapítások**

154. A fentiek tükrében az alábbi megállapítások fogalmazhatók meg:

- tekintettel az általa előírt intézkedések rendkívüli és ideiglenes jellegére, az EUMSZ 122. cikke a Helyreállítási Eszközzel szóló javaslat megfelelő jogalapja,
- az EUMSZ 122. cikke nem teszi lehetővé közvetlen támogatás nyújtását harmadik országok részére a rezilienciájuk erősítését célzó intézkedésekhez, amennyiben az említett intézkedések nem járnak közvetlen következményekkel a tagállamok gazdaságára nézve. Az érintett javaslatokat e tekintetben ki kell igazítani,
- az NGEU keretében a felvett hitelből részesülő ágazati programok általában véve megfelelően tükrözik az EUMSZ 122. cikkéből eredő, rendkívüli és ideiglenes jellegű előíró követelményeket. Mindazonáltal, a Méltányos Átállást Támogató Alapról szóló javaslatban szereplő, az NGEU-ból származó források allokációjára vonatkozó kritériumokat, továbbá az „EU az egészségügyért” (EU4Health) programról, a Horizont 2020-ról és a RescEU-ról szóló javaslatok hatályát túl távan határozták meg; részletesebb meghatározásukra van szükség annak érdekében, hogy kellő kapcsolatban álljanak a Covid19-világjárvány gazdasági hatásával.

**C. ÖSSZEEGYEZTETHETŐ-E AZ NGEU AZ EUMSZ 125. CIKKÉNEK (1) BEKEZDÉSÉVEL? (KÖZPÉNZBŐL VALÓ MEGMENTÉS TILALMA)**

**1. Jogi keret**

155. Az EUMSZ 125. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

*„Az Unió nem felel a tagállamok központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat. A tagállamok nem felelnek egy másik tagállam központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalják át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat.”*  
(kiemelés utólag)

**2. Jogi elemzés**

156. Felvetődött a kérdés, hogy az NGEU szerinti jogi konstrukció összeegyeztethető-e az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével, az úgynevezett „közpénzből való megmentés tilalmával”.

157. Ez a kérdés két különböző szemszögből is vizsgálható. Egyfelől az a kérdés, hogy ha az Unió piaci adósságának megtérítése érdekében a saját források rendszerén keresztül a tagállamok által hozzájárulások fizetendőek, akkor az maga után vonja-e azt, hogy a tagállamok egyetemlegesen átvállalják a többi tagállamnak az Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségeit. Másfelől pedig az a kérdés, hogy az NGEU keretében történő finanszírozás azt jelentené-e, hogy az Unió felel a tagállamok kötelezettségeiért.

158. Először is, amint azt fentebb (108. és 109. pont) tisztáztuk, a sajátforrás-javaslat arányos kötelezettségek rendszerén alapul, azaz azon az elven, hogy az NGEU keretében kibocsátott adósságok jövőbeli visszafizetésére az Unió felé vállalt kötelezettségek rájuk eső részéért továbbra is kizárólag az egyes tagállamok felelnek. Ez összhangban van az Unió saját forrásainak rendszerével, amely szerint az egyes tagállamok pénzügyi felelősségvállalása arányos, egyéni és nem egyetemleges. Ezért a tagállamoknak a sajátforrás-javaslat szerinti kötelezettségei az EUMSZ 125. cikke (1) bekezdésének értelmében nem vonják maguk után a többi tagállam kötelezettségeinek átvállalását.
159. Másodsor, ami az NGEU-n keresztül történő finanszírozásnak a közpénzből való megmentés tilalmával való összeegyeztethetőségét illeti, meg kell jegyezni, hogy a *Pringle*-ügyben<sup>88</sup>, amelynek tárgya az ESM-szerződésnek az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével való összeegyeztethetősége volt, a Bíróság megállapította, hogy a szóban forgó rendelkezés annak biztosítására irányul, hogy a tagállamok hatékony és eredményes költségvetési politikát folytassanak, pontosabban, hogy továbbra is a piaci logika vonatkozzon rájuk, amikor adósságokat vállalnak, mivel annak arra kell ösztönöznie őket, hogy fenntartsák a költségvetési fegyelmet<sup>89</sup>. Emlékeztetünk arra, hogy a tagállamoknak az ESM- szerződés alapján nyújtott pénzügyi támogatás arra irányult, hogy felváltsa azokat a piacokat, amelyekhez az érintett tagállam pénzügyi és költségvetési helyzete miatt nem tudott hozzáférni. Éppen ezért a tagállamoknak az ESM keretében nyújtott stabilitási támogatást szigorú feltételrendszerhez kötötték, amelynek létjogosultságát az adta, hogy ne sérüljön a tagállamok arra való ösztönzése, hogy hatékony és eredményes költségvetési politikát folytassanak<sup>90</sup>. Ez a feltételrendszer tette lehetővé, hogy az ESM keretében nyújtott támogatás az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével összeegyeztethetőnek minősüljön.
160. Ennek megfelelően az EUMSZ 125. cikke (1) bekezdésének hatálya nem terjed ki az olyan finanszírozási formákra, amelyeknek az ESM- szerződés alapján nyújtott támogatástól eltérően nem célja, hogy a piacokat megelőzően vagy azok helyett vállalják át a tagállamok felelősségét.

---

<sup>88</sup> Lásd: 2012. november 27-i *Pringle* ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756.

<sup>89</sup> Lásd: a fent hivatkozott *Pringle* ítélet, 135. pont. További hivatkozásokért lásd a Tanács Jogi Szolgálatának a 7197/20 dokumentumban foglalt véleményét.

<sup>90</sup> Lásd: a fent hivatkozott *Pringle* ítélet, 143. pont.



161. Ebből a szempontból az NGEU alapvetően különbözne az ESM- szerződés alapján nyújtott támogatástól. A Covid19-világjárvány okozta súlyos gazdasági sokkhatásra adott válaszként az NGEU olyan nagyszabású kiadási programot foglalna magában, amelynek célja a gazdaság beindítása. A *Pringle*-ügyben vizsgált jogi és ténybeli helyzettel ellentétben az NGEU és azok az uniós programok, amelyeken keresztül a felvett hiteleket kell majd folyósítani, nem abból állnak, hogy a piacokat felváltva pénzügyi támogatást nyújtanak a tagállamoknak. Az NGEU nem olyan mechanizmus, amely arra szolgálna, hogy a piacokat megelőzően vagy azok helyett átvállalja a tagállamok felelősségét az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdése értelmében, ahogyan azt a Bíróság a *Pringle*-ügyben is értelmezte.
162. Az NGEU több olyan uniós kiadási eszközből állna, amelyek meglévő és új programokon keresztül valósulnának meg, és amelyek célja a különböző uniós szakpolitikák (különösen a kohéziós politika) célkitűzéseinek elérése. Konstrukciójára tekintettel az NGEU így nem eredményezi azt, hogy likviditásfinanszírozás keretében az Unió átvállalná a tagállamok kötelezettségeit, és nem célja az sem, hogy a tagállami piaci finanszírozást uniós finanszírozással helyettesítse vagy kiegészítse.
163. Emlékeztetünk továbbá arra, hogy a Szerződésekben foglalt valamennyi jogalap természeténél fogva összeegyeztethető egymással, és nincs közöttük hierarchikus viszony. Mindet a Bíróság által követett értelmezési módszereknek megfelelően, harmonikusan kell alkalmazni. A különböző uniós szakpolitikák által az elsődleges jog alapján követett célok tehát összeegyeztethetőnek tekinthetők az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével. Az uniós szakpolitikák, különösen a kohéziós politika végrehajtásának finanszírozása lényegénél fogva összeegyeztethető az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével.
164. Az NGEU ezért nem tartozik az EUMSZ 125. cikke (1) bekezdésének hatálya alá.

### **3. Közbenső megállapítások**

165. A fentiek tükrében az alábbi megállapítás fogalmazható meg:
- Az NGEU általános konstrukciója, valamint különösen a sajátforrás-javaslat és annak finanszírozási struktúrája összeegyeztethető az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével.

### III. ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK

166. A fentiek tükrében a Tanács Jogi Szolgálat a következőket állapítja meg:

***Összeegyeztethető-e az NGEU a költségvetési egyensúly és fegyelem uniós elvével (EUMSZ 310. cikk) és a saját források rendszerének integritásával (EUMSZ 311. cikk)?***

167. A Szerződések lehetővé teszik, hogy az uniós jogalkotó az NGEU-ban javasolthoz hasonló mechanizmust hozzon létre, feltéve hogy az több olyan biztosítékot is tartalmaz, amelyek célja a költségvetési semlegesség megőrzése, és végső soron a költségvetési egyensúly elvének tiszteletben tartása:

- a felvett összegek külső címzett bevételekként kerülnek felhasználásra a kiadási programokban. Ezek a bevételek kiegészítő jellegűek és nem befolyásolják az éves költségvetésben feltüntetett bevételeket és kiadásokat, ezért költségvetéstechnikai szempontból nem idéznek elő egyensúlyhiányt az éves költségvetésben,
- az Unió adósságának visszafizetése a saját források felső határán belül garantált, egyrészt egy erre a célra elkülönített komponens révén, amely csak ezt a célt szolgálhatja, másrészt pedig olyan kiegészítő rendelkezésekkel, amelyek alapján a tagállamok kötelezettséget vállalnak arra, hogy a sajátforrás-javaslatban meghatározott maximális hitelösszegig forrásokat bocsátanak rendelkezésre, aminek együttes hatása visszavonhatatlan, végleges és érvényesíthető fizetési garanciát jelent majd.

168. Az uniós jogalkotó feladata annak meghatározása, hogy az NGEU által kitűzött cél megfelelő eléréséhez milyen pénzügyi eszközök szükségesek, és erre vonatkozóan olyan mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely magában foglalja a hitelfelvétel lehetőségét úgy, hogy az ebből befolyt összegek külső címzett bevételnek minősülnek. Ezt a mérlegelési jogkört azonban korlátozza az, hogy az Unió saját forrásai rendszerének integritását tiszteletben kell tartani.

169. Tekintettel arra, hogy az NGEU keretében előirányzott külső címzett bevételek jelentős összeget képviselnének, megfelelő biztosítékokat kell nyújtani az Unió sajátforrás-rendszere és a költségvetési rendszer integritásának védelme érdekében. Az NGEU által kezelni kívánt helyzet rendkívüli jellege, valamint az NGEU egyszeri jellege és korlátozott időtartama – ahogyan mindezt a vonatkozó javaslatok is megfelelően tükrözik – ilyen megfelelő biztosítékoknak minősülnek.
170. Annak érdekében, hogy a külső címzett bevételek minél jobban összhangban legyenek a saját források rendszerével és a költségvetési mechanizmusokkal, tanácsos olyan kiegészítő és egyedi szabályokat bevezetni, amelyek biztosítják az Európai Parlament és a Tanács megfelelő bevonását az éves folyamatba.
171. Az EUMSZ 311. cikke a megfelelő jogalap a sajátforrás-javaslatba beillesztett azon új elemek esetében, amelyek a tervek szerint az NGEU keretében felvett hitelek visszafizetését hivatottak biztosítani. Úgy tekinthető, hogy a Bizottságnak a tőkepiaci hitelfelvételre vonatkozó felhatalmazása kiegészíti a sajátforrás-javaslat említett egyéb rendelkezéseit. Az uniós jogalkotó tekintheti úgy, hogy a sajátforrás-javaslat 6. cikkének (4) bekezdése olyan alapvető eleme a saját források rendszerének, amelyet a rendelkezésre bocsátásról szóló rendelet helyett inkább a sajátforrás-javaslatba kell beilleszteni.
172. Az Unió saját forrásainak rendszere elvben olyan arányossági rendszeren alapul, amelyben az egyes tagállamok hozzájárulásait arányosan állapítják meg a magában a sajátforrás-határozatban meghatározott hozzájárulási mértékek (különösen az úgynevezett GNI-alapú hozzájárulások) alapján, és amelyben a tagállami hozzájárulások előre láthatók és bizonyosak, továbbá a sajátforrás-határozat módosítása nélkül nem módosíthatók.

Tekintettel a tervezett „kiadási célú hitelfelvétel” szokatlan nagyságrendjére és sajátos jellegére, valamint a delegációk által kifejezett aggályokra, javasoljuk, hogy a sajátforrás-javaslat 6. cikke (4) bekezdésének szövegét módosítsák úgy, hogy az kifejezetten az NGEU-hoz kapcsolódó készpénzforrások kezelésére vonatkozó szöveggel egészüljön ki.

***Megfelelő-e a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat tekintetében választott jogalap (EUMSZ 122. cikk)?***

173. Tekintettel az általa előírt intézkedések rendkívüli és ideiglenes jellegére, az EUMSZ 122. cikke a Helyreállítási Eszközzel szülő javaslat megfelelő jogalapja.
174. Az EUMSZ 122. cikke nem teszi lehetővé közvetlen támogatás nyújtását harmadik országok részére a rezilienciájuk erősítését célzó intézkedésekhez, amennyiben az említett intézkedések nem járnak közvetlen következményekkel a tagállamok gazdaságára nézve. Az érintett javaslatokat e tekintetben ki kell igazítani.
175. Az NGEU keretében a felvett hitelből részesülő ágazati programok általában véve megfelelően tükrözik az EUMSZ 122. cikkéből eredő, rendkívüli és ideiglenes jellegű előíró követelményeket. Mindazonáltal, a Méltányos Átállást Támogató Alapról szóló javaslatban szereplő, az NGEU-ból származó források allokációjára vonatkozó kritériumokat, továbbá az „EU az egészségügyért” (EU4Health) programról, a Horizont 2020-ról és a RescEU-ról szóló javaslatok hatályát túl távan határozták meg; részletesebb meghatározásukra van szükség annak érdekében, hogy kellő kapcsolatban álljanak a Covid19-világjárvány gazdasági hatásával.

***Összeegyeztethető-e az NGEU az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével? (közpénzből való megmentés tilalma)***

176. Az NGEU általános konstrukciója, valamint különösen a sajátforrás-javaslat és annak finanszírozási struktúrája összeegyeztethető az EUMSZ 125. cikkének (1) bekezdésével.