I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO nro 8/99

Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevasta neuvoston päätösehdotuksesta

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

(1999/C 310/01)

EUROOPAN YHTEISÖJEN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 248 artiklan 4 kohdan sekä 269 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 173 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen ([1]), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 17 päivänä joulukuuta 1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY, EHTY, Euratom) N:o 2779/98 ([2]), ja erityisesti sen 2 artiklan ja 4 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon 13 päivänä helmikuuta 1998 annetun neuvoston direktiivin 89/130/ETY, Euratom markkinahintaisen bruttokansantuotteen muodostamisen yhdenmukaistamisesta ([3]),

ottaa huomioon Euroopan koottujen tilien järjestelmän (EKT 1995),

ottaa huomioon 25 päivänä kesäkuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2223/96 Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä yhteisössä ([4]),

ottaa huomioon komission yksikköjen työasiakirjan, joka koskee talousarvion epätasapainon korjaamisen laskentamenetelmää,

ottaa huomioon komission esittämän ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ([5]),

ottaa huomioon neuvoston 4. elokuuta 1999 esittämän lausuntopyynnön, jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 9. elokuuta 1999,

sekä katsoo, että

Berliinissä 24.– 25. maaliskuuta 1999 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa todettiin asianmukaiseksi tehdä muutoksia omien varojen järjestelmään; Eurooppa-neuvoston mukaan järjestelmän on oltava oikeudenmukainen, avoin, kustannustehokas ja yksinkertainen; järjestelmän on perustuttava sellaisiin kriteereihin, joista käy parhaiten ilmi kunkin jäsenvaltion kyky osallistua rahoitukseen,

Eurooppa-neuvosto on katsonut aiheelliseksi korottaa 10 prosentista 25 prosenttiin osuutta, jonka jäsenvaltiot pidättävät perinteisistä omista varoista itselleen varojen kantamisesta aiheutuneina kuluina,

on Euroopan unionin etujen mukaista, että sillä on vakaa rahoitusjärjestelmä, jossa kaikki jäsenvaltiot osallistuvat talousarvion rahoitukseen samojen periaatteiden mukaisesti; järjestelmään kuuluvien kanto- ja valvontamenettelyjen on sovelluttava johdonmukaisesti valittujen varojen luonteeseen,

nimenomaan budjettipolitiikkojen vaikutukset — pelkkien rahavirtojen sijaan — antavat parhaimmat viitteet talousarvion mahdollisesta epätasapainosta; budjettivallan käyttäjät voivat juuri rahoitusnäkymien ja talousarvion hyväksymisen yhteydessä ohjata — myös maantieteellisesti — yhteisön rahoitusten vaikutuksia,

([1]) EYVL L 356, 31.12.1977, s. 1.
([2]) EYVL L 347, 23.12.1998, s. 3.
([3]) EYVL L 49, 21.2.1989, s. 26.
([4]) EYVL L 310, 30.11.1996, s. 1.

([5]) Komission asiakirja, viite 99/0139(CNS) — asiak. 10029/99 — KOM(1999) 333 lopullinen, 8.7.1999.

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

YLEISET HUOMAUTUKSET

Nykyisen järjestelmän jatkaminen

1. Berliinissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien seurauksena päätösehdotuksessa säilytetään nykyinen omien varojen järjestelmä pääkohdiltaan ja tehdään mukautuksia, jotka muuttavat rahoituksen jakautumista jäsenvaltioiden kesken. Olennaisilta osiltaan järjestelmä ei muutu vuodesta 1988 käytössä olleesta järjestelmästä. Tilintarkastustuomioistuimen ([1]) lisäksi myös Euroopan parlamentti, komissio, talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea ovat aikaisemmin tuoneet esiin useita ongelmia, jotka liittyvät muun muassa järjestelmän toimintaan, epäjohdonmukaisuuteen ja avoimuuden puutteeseen.

Monimutkainen järjestelmä

2. Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo huomauttanut ([2]), nykyisen järjestelmän — joka on yhtä yksityiskohtainen kuin perinteinen verotuloihin perustuva budjettijärjestelmä — rakenne ja toiminta vaikuttavat suhteettomilta alv- ja BKTL-tulojen luonteeseen nähden.

3. Esimerkiksi alv- ja BKTL-varojen säilyttäminen järjestelmässä samanaikaisesti vain lujittaa monimutkaista ja epäjohdonmukaista rakennetta. Alv-tulon määräytymisperuste, jota ei lasketa suoraan verovelvollisten ilmoittaman veron perusteen pohjalta, riippuu huomattavassa määrin tilastotiedoista. Jotta alv-tulon painoarvoa saataisiin vähennettyä talousarvion rahoittamisessa, alv:n määräytymisperuste rajoitetaan järjestelmässä 50 prosenttiin BKTL:sta; seitsemän jäsenvaltion tapauksessa näin tapahtuu vuonna 2000 ([3]). Alv-tulot perustuvat siis suurelta osin samoihin tietoihin kuin BKTL-tulo.

4. Talousarvion epätasapainoon liittyvän ongelman ratkaisemiseksi järjestelmässä vähennetään korjauksen avulla erään jäsenvaltion maksuja. Korjauksen laskeminen on monimutkaista ja kattaa useita varainhoitovuosia, kun otetaan huomioon, että korjauksesta tehdään ensin ennakkoarvio, minkä jälkeen se tarkistetaan ja viimein vahvistetaan lopullisesti. Kyseessä olevan päätöksen laatiminen olisi tarjonnut mahdollisuuden korjauksen laskentamenetelmän ja rahoituksen yksinkertaistamiseen ja samalla järjestelmän avoimuuden lisäämiseen, muun muassa komission aiempien ehdotusten ([4]) perusteella.

Talousarvion epätasapaino

5. Eurooppa-neuvosto totesi vuonna 1984 ([5]), että ”jos jonkin jäsenvaltion budjettitaakka on liiallinen sen suhteelliseen vaurauteen nähden, se voidaan korjata sopivana ajankohtana”. Samaan aikaan Eurooppa-neuvosto ilmoitti pitävänsä menopolitiikkaa keskeisenä keinona, jolla talousarvion epätasapainoon liittyvä ongelma voidaan ratkaista pitkällä aikavälillä.

6. Kyseistä ongelmaa ei ole pystytty ratkaisemaan menopolitiikalla. Tuloihin tehtävän korjauksen periaatetta on sovellettu jo viisitoista vuotta.

7. Käsitteitä jäsenvaltion ”liiallinen budjettitaakka” ja ”suhteellinen vauraus” ei ole edelleenkään määritelty täsmällisesti ja objektiivisesti. Siten on myös mahdotonta ottaa käyttöön yleinen järjestelmä, koska periaatteessa jokainen jäsenvaltio voi olla oikeutettu kyseiseen korjaukseen.

8. Korjauksen laskenta perustuu yhteisön talousarvioon maksettujen tulojen ja Euroopan unionilta saatujen maksujen väliseen erotukseen. Kuten tilintarkastustuomioistuimella ja komissiolla on jo ollut tilaisuus huomauttaa ([6]), budjettisaldojen perusteella tulkitaan yhteisöjen politiikalla aikaansaatuja etuja väärin. Berliinissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto on todennut, että ”talousarvion epätasapainoon vaikuttaa suoraan tai välillisesti useita tekijöitä, joita ovat esimerkiksi kokonaismenojen taso, politiikkaa koskevien uudistusten sisältö, menojen koostumus ja omien varojen rakenne” ([7]).

ERITYISET HUOMAUTUKSET

2, 3, 4, 8 ja 10 artiklat

9. Uuden päätöksen voimaantulon seurauksena omiin varoihin sovellettaisiin 25 päivänä heinäkuuta 1996 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2223/96, joka koskee Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmää (EKT 1995) yhteisössä. Päätösehdotuksessa viitataan GNP-käsitteeseen (Gross National Product, vuoden 1994 omia varoja koskevassa päätöksessä kään-

([1]) Lausunto nro 8/93 vuonna 1998 käyttöön otettua omien varojen järjestelmää koskevasta arvioinnista Edinburghissa pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmiin nähden (asiakirjaa ei ole julkaistu virallisessa lehdessä); erityiskertomus nro 6/98 alv- ja BKTL-varojen järjestelmää koskevasta arviosta (EYVL C 241, 31.7.1998, s. 58—80).
([2]) Erityiskertomus nro 6/98, kohta 5.2.
([3]) Kreikka, Espanja, Irlanti, Luxemburg, Alankomaat, Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta. Esitys vuoden 2000 yleiseksi talousarvioksi, nide 1, taulukko 1.
([4]) Euroopan unionin rahoitus, erityisesti kohta 1.3.1 ja liite 4; KOM(1998) 560 lopullinen, 7.10.1998.
([5]) Fontainebleaussa 25.– 26.6.1984 kokoontunut Eurooppa-neuvosto.
([6]) Erityiskertomus nro 6/98, kohdat 3.29—3.33. Euroopan unionin rahoitus, KOM(1998) 560 lopullinen, 7.10.1998, kohta 2, s. 17—20.
([7]) Puheenjohtajan päätelmät, 68 kohta.

netty 'BKTL'). Tämä kokonaissuure ei sisälly mainitussa asetuksessa määritettyihin kokonaissuureisiin, vaikka asetuksessa mainitaan käsitteellinen vastaavuus bruttokansantulon (Gross National Income, GNI; suomenkielisessä käsitteistössä 'BKTL') kanssa ([1]).

10. Ei siis ole enää asianmukaista viitata GNP-käsitteeseen tässä yhteydessä. Tästä lähtien olisi sopivaa viitata päätösehdotuksessa GNI-käsitteeseen. Näin voitaisiin välttää se, että neuvosto joutuu myöhemmin määrittämään omiin varoihin sovellettavan kokonaissuureen.

2 artiklan 3 kohta

11. Kyseisessä kohdassa ehdotetaan, että osuutta, jonka jäsenvaltiot voivat pidättää itselleen varojen kantamisesta aiheutuneina kuluina sekä valvonnasta, petostentorjunnasta ja raportoinnista aiheutuvina kuluina, korotetaan 10 prosentista 25 prosenttiin jäsenvaltioiden Euroopan unionin nimissä ja sen lukuun kantamista perinteisistä omista varoista (maatalousmaksut, sokeri- ja isoglukoosimaksut ja tullit).

12. Nykyisin sovellettava 10 prosentin osuus on kiinteämääräinen, ja sillä on tarkoitus kattaa jäsenvaltioille varojen kantamisesta aiheutuneet kulut, ilman että näiden on esitettävä asiasta tositteita. Tämä määrä, joka on todellisuudessa meno, otetaan talousarvioon negatiivisena tulona; näin poiketaan periaatteesta, jonka mukaan tulot ja menot otetaan talousarvioon ja tileille niitä toisistaan vähentämättä ([2]).

13. Koska ehdotettu korotus on suuri ja kiinteämääräinen ja sama kaikille jäsenvaltioille, se pitäisi esittää selvemmin. Koska todellisuudessa kyse on usean miljardin euron menosta ([3]), sillä on oltava tarkka ja määrinä ilmaistava tavoite varainhoitoasetukseen sisältyvän, moitteetonta varainhoitoa koskevan periaatteen mukaan ([4]). Koska kansallisten hallintojen tehokkuutta ei ole arvioitu ja koska käytössä ei ole menettelyä, jolla voitaisiin tarkistaa todelliset kulut ja varojen kantamisen edistyminen, kyseinen toimenpide muistuttaa enemmän hyvitystä kuin varojen kantamisesta aiheutuneiden kulujen korvausta.

14. Lisäksi on huomattava, että siinä missä Eurooppa-neuvosto oli ilmoittanut korotuksen tavoitteena olevan pelkkien varojen kantamisesta aiheutuneiden kulujen kattaminen ([5]), päätösehdotuksessa korotuksen tavoitteet ulotetaan koskemaan myös muita aloja, esimerkiksi petosten torjuntaa tai terveyttä ja turvallisuutta ([6]). Jos on tarve rahoittaa muita kuin perinteisten omien varojen kantoon suoraan liittyviä menoja, asianmukaisten budjettikohtien sisällyttäminen talousarvion menopuolelle on tällöin ainoa säännönmukainen ja avoin toimintatapa EY:n perustamissopimuksen 271 artiklan ja varainhoitoasetuksen periaatteiden mukaan.

15. Petostentorjuntatoimien osalta todettakoon, että EY:n perustamissopimuksen 280 artikla velvoittaa jo nyt jäsenvaltiot toimimaan pelkkien perinteisten omien varojen alan sijaan kaikissa tapauksissa, joissa petos vahingoittaa yhteisön taloudellisia etuja.

16. Se, että jäsenvaltioiden pidättämä osuus pidetään 10 prosentissa niiden määrien osalta, jotka todetaan tai olisi ollut todettava ennen 31. joulukuuta 2000, mutkistaa tilitysten kirjaamista monen vuoden ajan, vaikka asian rahallinen vaikutus on vähäinen. Siksi kyseisen järjestelyn vaikutukset olisi rajattava siirtymäkauden ajaksi, eli varainhoitovuoden 2001 aikana aiempien vuosien osalta todettuihin määriin.

2 artiklan 4 kohta

17. Yhdenmukaisen alv-kannan laskeminen riippuu edelleen kolmesta tekijästä: päätösehdotuksen 2 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetusta alv-kannan enimmäismäärästä, korjauksen määrästä ja sen rahoituksesta. Tätä varten alv-kannan enimmäismäärästä irrotetaan vuosittain tietty määrä, jota kutsutaan "jäädytetyksi osuudeksi" ja jolla katetaan korjauksen rahoitus. Tällaisesta tilanteesta aiheutuu turhia hankaluuksia, ja myöskään laskelmat eivät ole avoimia. Kuten kohdassa 4 mainittiin, olisi ollut hyödyllistä ottaa huomioon komission itsensä esittämät yksinkertaistamisehdotukset.

18. Siinä tapauksessa, että artiklan 4 kohta pidettäisiin ennallaan, olisi aiheellista ilmoittaa esimerkiksi päätösehdotuksen johdanto-osassa selvästi syyt, jotka ovat "jäädytetyn osuuden" soveltamisen taustalla.

2 artiklan 7 kohta

19. Tilintarkastustuomioistuin viittaa kohdassa 10 esittämiinsä huomautuksiin.

3 artiklan 1 ja 2 kohta

20. Käytössä olevan terminologian huomioon ottamiseksi olisi suotavaa korvata termi "maksusitoumusmäärärahat" termillä "maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat" ja termi "maksumäärärahat" termillä "maksuihin käytettävät määrärahat". Sama koskee johdanto-osan kymmenettä kappaletta. (Huomautus ei koske suomenkielistä versiota.)

([1]) Asetus (EY) N:o 2223/96, 8.94 kohta (EYVL L 310, 30.11.1996, s. 243 ja 244).
([2]) Varainhoitoasetuksen 4 artiklassa mainittu periaate.
([3]) Jäsenvaltioille osoitettiin varainhoitovuonna 1998 1,6 miljardia euroa perinteisten omien varojen keräämiskustannuksina. Jos vuonna 1998 olisi sovellettu 25 prosentin osuutta, kyseinen määrä olisi ollut 3,9 miljardia euroa.
([4]) 2 artiklan ensimmäisen alakohdan toinen virke: "On määritettävä määrinä ilmaistavia tavoitteita ja taattava niiden toteuttamisen seuranta".
([5]) Puheenjohtajan päätelmät, 71 kohta.
([6]) KOM(1999) 333 lopullinen, 8.7.1999, 2 kohta, kolmas alakohta, s. 4.

3 artiklan 4 kohta

21. Käsite ”huomattava muutos” pitäisi määritellä, jotta voitaisiin täsmentää kynnysarvo tai yksilöidä taho, joka vastaa kyseistä asiaa koskevasta päätöksestä.

4 artikla

22. Tilintarkastustuomioistuin viittaa kohdissa 4 ja 8 esittämiinsä huomautuksiin.

23. Berliinissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto ([1]) vahvisti Fontainebleaussa vuonna 1984 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja avasi mahdollisuuden soveltaa kyseistä korjausta jokaisen jäsenvaltion osalta. Olisi siksi aiheellista täsmentää ne edellytykset, jotka jäsenvaltion olisi täytettävä tällaisen mahdollisuuden osalta, ilman että jouduttaisiin muuttamaan omia varoja koskevaa päätöstä (muutoksen hyväksyminen edellyttää kansallisia ratifiointimenettelyjä).

4 artiklan b kohta

24. Päätösehdotuksessa ei määritetä, mitä ”jäsenvaltioille kohdistuneet menot” ovat. Olisi näin ollen suotavaa täsmentää kriteerit, joiden mukaan yhteisön menot kohdennetaan jäsenvaltioihin.

4 artiklan f kohta

25. Ehdotetulla tekstillä ei voitaisi kumota täysin niitä vaikutuksia, joita laajentumisesta aiheutuvilla menoilla on korjaukseen. Todellisuudessa korjauksen laskennassa otettaisiin liittymisen jälkeen huomioon vain liittymistä edeltävän vuoden menot. Rahoitusnäkymien ([2]) mukaan liittymisen jälkeiset menot olisivat kuitenkin pitkällä aikavälillä viisinkertaiset liittymistä edeltäviin menoihin verrattuna. Berliinissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto halusi varmistaa, että menot, joita ei hyvitetä, jäävät edelleen hyvittämättä liittymisen jälkeen ([3]). Herää kysymys, noudatetaanko kyseistä ehtoa päätösehdotuksessa.

5 artiklan 1 kohta

26. Ehdotetaan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen laatimista seuraavasti: ”Rahoituksen jakaantuminen lasketaan ensin sen osuuden mukaisesti, joka kunkin jäsenvaltion bruttokansantulolla (BKTL), Yhdistynyt kuningaskunta pois luettuna, on Euroopan unionin koko BKTL:sta; tämän jälkeen rahoituksen jakautumista mukautetaan ...”

5 artiklan 2 kohta

27. Nykyisen käytännön huomioon ottamiseksi olisi suotavaa täsmentää tässä yhteydessä, että korjauksen rahoitus on jo otettu tiettyyn talousarvion lukuun.

5 artiklan 3 kohta

28. Päätösehdotuksen mukaan ”komissio tekee ... tarvittavat laskelmat”, mutta siinä ei määritetä kokonaisuudessaan tähän kriteereitä, kuten esimerkiksi kohdassa 24 mainittiin. Tämä johtaa siihen, että komissiolle annetun tehtävän luonnetta ei ole täsmennetty selvästi. Herää kysymys, onko komission tehtävänä suorittaa pelkkä laskelma vai onko se toimivaltainen toteuttamaan muita toimenpiteitä, jotta kyseisen laskelman suorittaminen on mahdollista.

29. Nykyinen käytäntö osoittaa, että komission toimivaltainen yksikkö on laatinut ”laskentamenetelmän” korjauksen laskenta-, tarkistus- ja rahoitusmenettelyjen määrittämiseksi. Kyseinen sisäinen asiakirja itse asiassa täydentää tiettyjä omista varoista tehdyssä päätöksessä mainittuja kriteereitä, ”jäsenvaltioille kohdistuneet menot” -käsitteen määritelmä mukaan luettuna.

30. On ymmärrettävää, että erityisesti käytännön syistä pidetään parempana täsmentää myöhemmin, toisessa säädöksessä, tietyt korjauksen laskennassa tarvittavat kriteerit. Tällaisessa tilanteessa olisi otettava huomioon avoimuuden ja oikeusvarmuuden vaatimukset. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että päätösehdotuksen 8 artiklan 2 kohdassa annetaan neuvostolle mahdollisuus antaa täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä.

6 artikla

31. Nykyisessä omia varoja koskevassa päätöksessä viitataan kyseistä artiklaa vastaavassa säännöksessä sääntöön, jonka mukaan tuloja ei sidota tiettyihin menoihin. Tähän periaatteeseen olisi aiheellista viitata edelleen.

8 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta

32. Viimeinen virke tulisi muotoilla seuraavasti: ”a**—d** alakohdassa”. (Huomautus ei koske suomenkielistä versiota.)

8 artiklan 2 kohta

33. EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 2 kohdassa annetaan tilintarkastustuomioistuimelle tehtäväksi tarkastaa tulojen ja menojen laillisuus ja asianmukaisuus sekä varainhoidon moitteet-

([1]) Puheenjohtajan päätelmät, 68 kohta.
([2]) Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus, tehty 6 päivänä toukokuuta 1999, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta, EYVL C 172, 18.6.1999, s. 15.
([3]) Puheenjohtajan päätelmät, 72 kohta.

tomuus. Kyseisen kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että tulot tarkastetaan yhteisön tuloiksi todettujen ja yhteisölle suoritettujen määrien pohjalta.

34. Päätösehdotuksen 8 artiklan 2 kohdassa — kun tarkastellaan kyseisen kohdan tulkintaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten kohteesta — muutetaan perustamissopimuksen säännöstä, tähän tarkoitukseen luodun menettelyn ulkopuolella.

35. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotetulla säännöksellä ei voida rajoittaa tilintarkastustuomioistuimelle perustamissopimuksessa annettuja tarkastusvaltuuksia.

9 artikla

36. Komissio on jo vuonna 1998 antanut kertomuksen omien varojen järjestelmän toiminnasta ([1]). Olisi aiheellista täsmentää, millaisesta tarkastuksesta sen on vastattava talousarvion epätasapainon osalta.

10 artiklan 1 kohta

37. Kolmannen alakohdan viimeinen virke tulisi muotoilla seuraavasti: ”2 artiklan 3 kohtaa ja 4 **artiklaa**”.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 7. lokakuuta 1999 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Jan O. KARLSSON

Presidentti

([1]) Euroopan unionin rahoitus, KOM(1998) 560 lopullinen, 7.10.1998.