

CONV 730/03

CERCLE III 7

ΕΚΘΕΣΗ

του :	Προέδρου του κύκλου συζητήσεων για τους ιδίους πόρους
προς :	τα μέλη της Συνέλευσης
Θέμα :	Τελική έκθεση του κύκλου συζητήσεων για τους ιδίους πόρους

1. Ο κύκλος συζητήσεων για τους ιδίους πόρους ολοκλήρωσε τις εργασίες του με τη συνεδρίαση της 6ης Μαΐου 2003, κατά την οποία εξέτασε το σχέδιο έκθεσης που υπέβαλε ο Πρόεδρός του, κ. Inigo Méndez de Vigo. Κατά τις προηγούμενες συνεδριάσεις, ο κύκλος είχε εξετάσει τα ερωτήματα που περιλάμβανε η εντολή που του είχε αναθέσει το Προεδρείο.
2. Η συζήτηση στο πλαίσιο του κύκλου κατέστησε εμφανή την ύπαρξη **τριών επιπέδων** που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν εξετάζεται το θέμα των δημοσιονομικών πόρων της Ένωσης. Πρόκειται για το επίπεδο του συντάγματος, το επίπεδο του συστήματος των πόρων και το επίπεδο του ετήσιου προϋπολογισμού.
3. Ο κύκλος θεωρεί ότι πρέπει να αφιερωθεί στους ιδίους πόρους ένα άρθρο στο μέρος I του Συντάγματος. Το άρθρο αυτό πρέπει να καθορίζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

4. Ο κύκλος θεωρεί ότι η **ονομασία** «ίδιοι πόροι» μπορεί να προκαλέσει σύγχυση. Για λόγους διαφάνειας, ορισμένοι διερωτώνται μήπως θα έπρεπε να μιλάμε για πόρους της Ένωσης ή για δημοσιονομικούς πόρους της Ένωσης. Ωστόσο, η έννοια των «ιδίων πόρων» ως πόρων που ανήκουν αυτοδικαία στην Ένωση πρέπει να διατηρηθεί. Το Σύνταγμα πρέπει να καθιερώσει, στο συγκεκριμένο άρθρο του πρώτου μέρους, την ιδέα της χρηματοδότησης της Ένωσης μέσω των πόρων που της ανήκουν αυτοδικαίως.

5. Με συνταγματική λογική, ο κύκλος θεωρεί ότι το ερώτημα γ) της εντολής προηγείται των άλλων :

«γ) Οι σημερινοί ίδιοι πόροι ανταποκρίνονται στις προσδοκίες των πολιτών από άποψη δικαιοσύνης και διαφάνειας;»

6. Ο κύκλος θεωρεί ότι η απάντηση σε αυτό το ερώτημα περιλαμβάνεται **στις αρχές** οι οποίες πρέπει να διέπουν το σύστημα χρηματοδότησης και οι οποίες πρέπει να εκφράζονται δεόντως στο Σύνταγμα :

- Αρχή της διαφάνειας της χρηματοδότησης της Ένωσης : οι πολίτες θα πρέπει να είναι σε θέση να γνωρίζουν το κόστος της Ένωσης και να μπορούν να κατανοήσουν τον τρόπο χρηματοδότησής της. Ο κύκλος κρίνει ότι αυτή η αρχή, η οποία έχει γενικό χαρακτήρα και πρέπει να καθοδηγεί τη δράση της Ένωσης σε όλους τους τομείς, στο πλαίσιο του στόχου της προσέγγισης της Ένωσης με τους πολίτες που αποτελεί βασικό στοιχείο της δήλωσης του Λάκεν, έχει όλως ιδιαίτερα σημασία στο θέμα των πόρων.

Στο πλαίσιο του ιδίου αυτού στόχου της προσέγγισης των πολιτών, ο κύκλος επέμεινε ότι είναι σημαντικό από άποψη διαφάνειας να αυξηθεί ο δημοκρατικός έλεγχος επί των πραγματικών αποτελεσμάτων των δαπανών σε σχέση με τους προκαθορισμένους στόχους, δεδομένου ότι η αποτελεσματικότητα αποτελεί και αυτή πηγή νομιμότητας.

- Αρχή της αποδοχής του φόρου ¹ : το σύστημα χρηματοδότησης της Ένωσης πρέπει να υπόκειται στην έγκριση και τον έλεγχο της κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης των πολιτών. Πρόκειται για βασική δημοκρατική αρχή του κράτους δικαίου. Η κοινοβουλευτική εκπροσώπηση των πολιτών, είτε μέσω των εθνικών κοινοβουλίων είτε μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, πρέπει οπωσδήποτε να συνδέεται αποτελεσματικά με την λήψη αποφάσεων όσον αφορά τους πόρους. ²
- Αρχή της επάρκειας των μέσων : το σύστημα χρηματοδότησης πρέπει να επιτρέπει στην Ένωση να επιτυγχάνει τους στόχους της. Πρόκειται για τη δημοσιονομική πτυχή της αρχής που περιλαμβάνεται ήδη στο άρθρο 6 παράγραφος 4 της ΣΕΕ : «Η Ένωση διαθέτει τα μέσα που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων της και για την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της». Η αρχή αυτή πρέπει να διατηρηθεί στον τίτλο του μέρους I του Συντάγματος που θα αφιερωθεί στα οικονομικά θέματα, με ελαφρώς τροποποιημένη διατύπωση : «Η Ένωση διαθέτει επαρκή μέσα για την επίτευξη των στόχων της και για την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της».
- Αρχή της ισότητας μεταξύ κρατών μελών : το σύστημα χρηματοδότησης της Ένωσης πρέπει να βασίζεται στην ικανότητα συνεισφοράς, που απορρέει από το σχετικό πλούτο των κρατών μελών, εκφραζόμενη ιδίως με όρους ΑΕΠ. Ορισμένα μέλη του κύκλου υπενθύμισαν σχετικά ότι σύμφωνα με το πρωτόκολλο για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, τα στοιχεία φθίνουσας πορείας του συστήματος χρηματοδότησης της Ένωσης πρέπει προοδευτικά να διορθωθούν. Ορισμένα μέλη υπενθύμισαν ότι η δικαιοσύνη του δημοσιονομικού συστήματος δεν βασίζεται αποκλειστικά στην πτυχή «έσοδα», αλλά και στο αναδιανεμητικό αποτέλεσμα της πτυχής «δαπάνες». ³

7. Υπό το φως αυτών των αρχών, ο κύκλος εξέτασε τα θέματα σχετικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων όσον αφορά τα δύο πρώτα ερωτήματα της εντολής, τα οποία αντιμετώπισε ως ενιαίο σύνολο :

- α) *Πρέπει να διατηρηθεί, στη διαδικασία του άρθρου 269, η ομοφωνία για την απόφαση του Συμβουλίου; Ποιος πρέπει να είναι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου;*

¹ Ένα από τα μέλη του κύκλου δεν συμφωνεί με το περιεχόμενο της παραγράφου αυτής.

² Ορισμένα μέλη του κύκλου επέμειναν ότι είναι σημαντικό να συμμετέχουν τακτικά τα εθνικά κοινοβούλια στη συζήτηση για τον προϋπολογισμό της Ένωσης.

³ Κάποια μέλη του κύκλου κρίνουν ουσιαστικές να καθιερωθεί επίσης ως δημοσιονομική αρχή η σχέση που πρέπει να υπάρχει μεταξύ των προσανατολισμών της Ένωσης στον τομέα της οικονομικής πολιτικής και των προτεραιοτήτων της σε θέματα προϋπολογισμού.

β) *Πρέπει να διατηρηθεί, στην προβλεπόμενη από το άρθρο 269 διαδικασία, η απαίτηση της αποδοχής από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες, ή μήπως πρέπει να μεταβληθεί η χρηματοδότηση σε αρμοδιότητα της Ένωσης;*

8. **Η διαδικασία λήψης αποφάσεων** προβλέπεται σήμερα στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου 269 της ΣΕΚ :

«Το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομόφωνα τις διατάξεις σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων της Κοινότητας που συνιστά στα κράτη μέλη να αποδεχθούν, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες».

9. Το άρθρο αυτό προβλέπει την ομόφωνη έγκριση των διατάξεων σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων της Ένωσης. Δεν πρόκειται όμως για δεσμευτικές διατάξεις, δεδομένου ότι το Συμβούλιο συνιστά απλώς στα κράτη μέλη να τις επικυρώσουν. Πρόκειται για πολύ βαριά διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο κύκλος διερωτήθηκε εάν αυτή η διαδικασία μπορεί να εξασφαλίσει στο μέλλον τη θέσπιση των μέτρων που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση των πολιτικών της Ένωσης, δεδομένου ιδίως του μεγάλου αριθμού των μελών της.

10. Τα περισσότερα μέλη του κύκλου πρότειναν να γίνει διάκριση, στο άρθρο του μέρους I του Συντάγματος σχετικά με το σύστημα των πόρων, μεταξύ δύο νομικών βάσεων με δύο διαφορετικές διαδικασίες :

- Ο καθορισμός του ανώτατου ορίου των ιδίων πόρων και άρα του μεγέθους του προϋπολογισμού της Ένωσης καθώς και η δημιουργία νέων πόρων θα υπόκεινται στη βαρύτερη διαδικασία που προβλέπεται στο Σύνταγμα και συνεπώς στη διαδικασία που προβλέπεται επί του παρόντος στο άρθρο 269 : το Συμβούλιο θεσπίζει ομόφωνα τις διατάξεις που συνιστά στα κράτη μέλη να αποδεχθούν, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες ¹.

¹ Ορισμένα μέλη του κύκλου προτείνουν να προβλεφθεί ότι, με την ίδια αυτή διαδικασία, θα είναι δυνατόν να τροποποιηθεί στο μέλλον η διαδικασία λήψης αποφάσεων.

- Οι πρακτικές λεπτομέρειες των πόρων της Ένωσης θα υπόκεινται σε λιγότερο βαριά διαδικασία : θέσπιση από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία [ή με ενισχυμένη πλειοψηφία εάν προβλέπεται στο Σύνταγμα τέτοια διαδικασία] με σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η απαίτηση εθνικής επικύρωσης καταργείται και η κοινοβουλευτική εκπροσώπηση εξασφαλίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ¹.

11. Τα περισσότερα μέλη του κύκλου θεωρούν ότι το μέρος I του Συντάγματος πρέπει επίσης να ρυθμίζει το θέμα της **ιεραρχίας μεταξύ του συστήματος πόρων της Ένωσης**, ιδίως δε του ανώτατου ορίου αυτών των πόρων, και του **πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου**.
12. Πράγματι, ο κύκλος συζητήσεων σχετικά με τη διαδικασία του προϋπολογισμού συνέστησε να εγγραφούν επισήμως οι δημοσιονομικές προοπτικές στο Σύνταγμα. Με τον τρόπο αυτό καθίστανται νομικά δεσμευτικές. Κατά την άποψη αυτού του κύκλου συζητήσεων, το Σύνταγμα πρέπει να περιλαμβάνει την αρχή σύμφωνα με την οποία το «δημοσιονομικό πλαίσιο» καθορίζει τα υποχρεωτικά ποσά των ετήσιων ανωτάτων ορίων των πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων ανά τομέα εντός του ορίου των ιδίων πόρων της Ένωσης καθώς και το ποσό του ετήσιου ανώτατου ορίου των πιστώσεων για πληρωμές που πρέπει οπωσδήποτε να μην υπερβαίνουν το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων. Ως εκ τούτου, η νομική σχέση μεταξύ των διαφόρων αυτών ανωτάτων ορίων και των πράξεων παράγωγου δικαίου που τα καθορίζουν (ο νόμος σχετικά με το δημοσιονομικό πλαίσιο και ο νόμος σχετικά με τους ιδίους πόρους) πρέπει να είναι σαφής. Ο ετήσιος προϋπολογισμός που καθορίζει την πραγματική διάθεση των πόρων πρέπει και αυτός με τη σειρά του να τηρεί το δημοσιονομικό πλαίσιο.
13. Ο κύκλος θεωρεί ότι το τίτλος σχετικά με τα δημοσιονομικά θέματα στο μέρος I του Συντάγματος πρέπει να θεσπίζει σαφώς την αρχή σύμφωνα με την οποία το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων είναι δεσμευτικό για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο με τη σειρά του είναι δεσμευτικό για τον ετήσιο προϋπολογισμό.

¹ Ορισμένα μέλη του κύκλου κρίνουν ότι το ανώτατο όριο και οι πρακτικές λεπτομέρειες των πόρων συνδέονται αναπόσπαστα και ότι πρέπει να εξακολουθήσουν να υπόκεινται και τα δύο στη διαδικασία που προβλέπεται επί του παρόντος στο άρθρο 269 ΣΕΚ.

14. Όσον αφορά το τρίτο ερώτημα της εντολής :

«δ) *Η σημερινή διαδικασία λήψεως αποφάσεων μπορεί να επιτρέψει ουσιαστική τροποποίηση των πόρων αυτών;*»

Ο κύκλος έλαβε υπόψη του το γεγονός ότι το ίδιο το σύστημα χρηματοδότησης της Ένωσης, **το είδος και οι λεπτομέρειες των πόρων** είναι θέμα που εμπίπτει στο παράγωγο δίκαιο και θα αποτελέσει αντικείμενο του νόμου που θα εκδοθεί δυνάμει της νομικής βάσης που προβλέπεται στο Σύνταγμα.

15. Τα μέλη του κύκλου εξέτασαν γενικά το θέμα της εξέλιξης του συστήματος των πόρων. Εκφράστηκαν διαφορετικές θέσεις :

- α) Μερικοί επιθυμούν οι πόροι της Ένωσης να μετατραπούν σε έσοδα φορολογικού χαρακτήρα. Κατά την άποψη τους, η σταθερότητα και η διαφάνεια του συστήματος θα εξασφαλισθούν καλύτερα με σύστημα ευρωπαϊκών φόρων, που δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να συνεπάγονται αύξηση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης των φορολογουμένων. Τα μέλη του κύκλου που επιθυμούν μια τέτοια εξέλιξη χωρίζονται και αυτά σε δύο κατηγορίες :
- αυτούς που θεωρούν ότι το παράγωγο δίκαιο μπορεί να θεσπίσει τέτοιο είδος πόρων και ότι δεν απαιτείται καμία αλλαγή για να αποφασισθεί η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού φόρου ή η συμμετοχή σε εθνικό φόρο εάν υπάρχει η σχετική πολιτική βούληση· υποστηρίζουν ότι η Ένωση διαθέτει ήδη τέτοιο είδος πόρων : οι παραδοσιακοί πόροι έχουν φορολογικό χαρακτήρα, όπως εξάλλου και ο πόρος ΦΠΑ,
 - αυτούς που θεωρούν ότι είναι προτιμότερο να αποφευχθεί κάθε αβεβαιότητα και άρα ότι θα ήταν καλύτερα να προβλεφθεί ρητά η δυνατότητα δημιουργίας φορολογικών πόρων στη νομική βάση του Συντάγματος.

β) Άλλοι θεωρούν ότι το υφιστάμενο σύστημα πόρων είναι αρκετά ασφαλές και δίκαιο. Ορισμένοι από αυτούς θα ήθελαν ο πόρος ΑΕΠ, που εξασφαλίζει μεγαλύτερο βαθμό δικαιοσύνης δεδομένου ότι βασίζεται στο σχετικό πλούτο των κρατών, να καταλάβει ακόμη σημαντικότερη θέση στο σύστημα. Διαφωνούν με την ιδέα να προβλεφθεί στη νομική βάση του μέρους Ι του Συντάγματος η ρητή δυνατότητα δημιουργίας φορολογικών πόρων.

16. Ο κύκλος συμπέρανε ότι, εν πάση περιπτώσει, η υπάρχουσα νομική βάση επιτρέπει τη δημιουργία νέων πόρων, μεταξύ άλλων και φορολογικού χαρακτήρα ¹.

¹ Ορισμένα μέλη του κύκλου κρίνουν ωστόσο ότι μια διαδικασία λήψης αποφάσεων τόσο βαριά όσο η προβλεπόμενη δεν θα διευκολύνει τη δημιουργία νέων πόρων.