

MUISTIO

Lähettäjä: Puheenjohtajisto

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: Euroopan unionin varainhoito: ehdotus 38–40 artiklaksi

VII osasto: Unionin varainhoito

Ehdotukset 38 ja 39 artiklaksi perustuvat suoraan työryhmä 9:n päätelmiin.

Vuotuisen talousarviomenettelyn osalta, jonka pääkohdat on määrä esittää 40 artiklassa, on todettava, etteivät työryhmän ehdotukset saaneet kannatusta valmistelukunnassa. Keskustelussa ei kuitenkaan tullut esiin vaihtoehtoisia ratkaisuja. Niinpä asiaa on pohdittava lisää sopivassa kokoonpanossa, mahdollisesti suppeassa pohdintaryhmässä, jotta puheenjohtajisto ja valmistelukunta voisivat esittää yksityiskohtaisia ehdotuksia perussopimuksen II osaa varten vuotuisen menettelyn yksinkertaistamisesta ja mahdollisuudesta sisällyttää rahoitusnäkymät perustuslakiin.

Tässä vaiheessa 40 artiklassa on menettelyä koskeva luonnos, joka vastaa valmistelukunnan jäsenten esittämien näkemysten pienintä yhteistä nimittäjää. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että rahoitusnäkymien ja etenkin pakollisten menojen monivuotisia enimmäismääriä koskevan järjestelmän sisällyttäminen perustuslakiin näyttää useimpien valmistelukunnan jäsenten mielestä olevan ehdoton edellytys vuotuisen menettelyn yksinkertaistamiselle.

UNIONIN VARAINHOITO

38–40 ARTIKLA

38 artikla: Unionin varat

Unionin talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan omin varoin, sanotun kuitenkin rajoittamatta muita tuloja.

Neuvosto antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan unionin omia varoja koskevasta järjestelmästä säännökset, joiden hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille jäsenvaltioiden valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.

Huomiot

Tässä artikkelissa toistetaan EY:n perustamissopimuksen nykyinen 269 artikla:

"Talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan yhteisön omin varoin, sanotun kuitenkin rajoittamatta muita tuloja.

Neuvosto antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yhteisön omia varoja koskevasta järjestelmästä säännökset, joiden hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille jäsenvaltioiden valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti."

Yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän raportissa todettiin selvästi neuvoston olevan ratkaisevassa asemassa määriteltäessä unionin varoja koskevaa järjestelmää, jonka jäsenvaltiot tämän jälkeen hyväksyvät. Valmistelukunta ei ole vastustanut tätä lähestymistapaa.

Puheenjohtajisto esittää ehdotuksessaan työryhmän päätelmien mukaisesti EY:n perustamissopimuksen 269 artiklan sellaisenaan. Puheenjohtajisto pyytää kuitenkin valmistelukunnan jäseniä kiinnittämään huomiota tämän määräyksen taustalla olevaan monitahoiseen ongelmakenttään.

EY:n perustamissopimuksen nykyisen 269 artiklan mukaan unionin omia varoja koskevaan järjestelmään liittyvät säännökset annetaan yksimielisesti. Kyse ei kuitenkaan ole velvoittavista säännöksistä, vaan neuvosto ainoastaan suosittaa jäsenvaltioille niiden ratifioimista. Puheenjohtajisto onkin pohtinut, voidaanko tällä menettelyllä taata tulevaisuudessa unionin politiikkojen rahoituksen kannalta tarpeellisten toimenpiteiden hyväksyminen, kun otetaan huomioon lukumäärän vaikutus. On löydettävä vastaus kysymykseen, onko laajentuneessa unionissa edelleen mahdollista taata rahoitus sellaisen päätöksen avulla, joka on tehtävä yksimielisesti ja joka kaikkien jäsenvaltioiden on ratifioitava.

Voidaan myös kysyä, antaako nykyinen menettely unionille mahdollisuuden vahvistaa "todellisia" omia varoja.

Omat varat ovat tuloja, joilla rahoitetaan unionin talousarviota ja jotka kuuluvat kokonaisuudessaan unionille niissä enimmäisrajoissa, jotka rahoitusnäkymissä on vuosittain määriteltä prosenttiosuutena unionin bruttokansantulosta. Tällä hetkellä omia varoja ovat seuraavat neljä:

- maatalousmaksut*
- yhteisen tullitariffin tullit*
- osuus yhteisön sääntöjen mukaisesti määräytyvän yhdenmukaisen alv-määräytymisperusteen soveltamiseen perustuvasta määrästä*
- määrä, joka perustuu vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä vahvistettavaan osuuteen (yhdenmukaisesti yhteisön sääntöjen mukaan laskettujen) bruttokansantulojen summaa edustavasta määräytymisperusteesta.*

Samalla kun kahden ensimmäisen suhteellinen merkitys on vähenemässä, eräiden valmistelukunnan jäsenten mielestä jälkimmäiset eivät ole varsinaisia omia varoja vaan pikemminkin kansallisia maksuosuuksia. Heistä¹ olisi parempi, että unioni voisi tukeutua itsenäisiin varoihin, jotka muodostuisivat eurooppaverosta tai kansallisten verojen tietystä osuudesta, ilman että tämä johtaisi kansalaisiin kohdistuvan verorasituksen lisääntymiseen. Kyse olisi ennen kaikkea avoimuudesta: Euroopan kansalaisten olisi saatava tietää, miten ja missä määrin he rahoittavat unionia.

Antaako EY:n perustamissopimuksen 269 artiklassa tällä hetkellä määrätty menettely mahdollisuuden tällaiseen kehitykseen?

Joka tapauksessa on syytä panna merkille, että menettelyn muuttaminen siten, että kansallisen ratifioinnin vaatimus poistettaisiin, merkitsisi uuden toimivallan antamista unionille, mikä olisi otettava huomioon perustuslain III osastossa.

Puheenjohtajisto pyytää valmistelukuntaa kiinnittämään huomiota näihin kysymyksiin ja toivoo, että täysistuntokeskustelussa annetaan tarkempia ohjeita siitä, mihin suuntaan olisi syytä edetä. Tässä vaiheessa puheenjohtajisto päätti esittää ehdotuksessaan EY:n perustamissopimuksen 269 artiklan nykyisessä muodossaan ja ehdottaa mahdollisia muutoksia vasta myöhemmin.

39 artikla: Talousarviota ja varainhoitoa koskevat periaatteet

1. Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon perustuslain II osan määräysten mukaisesti.
2. Talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa.
3. Talousarvioon otetaan vain kyseisen varainhoitovuoden menoja B artiklassa (*II osa, ent. 279 artikla: varainhoitoasetus*) tarkoitetun lain mukaisesti.

¹ Aiheesta on laadittu useita esityksiä.

4. Talousarvioon otettujen menojen toteuttaminen edellyttää, että ensin annetaan oikeudellisesti velvoittava säädös, joka toimii oikeusperustana unionin toiminnalle ja menon toteuttamiselle B artiklassa (*II osa, ent. 279 artikla: varainhoitoasetus*) tarkoitetun lain mukaisesti. Säädöksen on oltava muodoltaan eurooppalaki, eurooppapuitelaki, eurooppa-asetus tai eurooppapäätös.
5. Talousarviota koskevan kurinalaisuuden turvaamiseksi komissio ei tee ehdotusta sellaiseksi unionin säädökseksi, ei tee sellaisia muutoksia ehdotuksiinsa eikä toteuteta sellaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se vakuuta, että ehdotus tai toimenpide voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla.
6. Unionin talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Jäsenvaltiot ja unioni toimivat yhteistyössä varmistaakseen, että talousarvioon otetut määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.
7. Unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta Z artiklan (*II osa, ent. EY 280 artikla*) määräysten mukaisesti.

Huomiot

Tähän artiklaan sisältyvät työryhmä 9:n raportissa luetellut¹ unionin varainhoitoa koskevat periaatteet:

- *1 kohdassa toistetaan EY:n perustamissopimuksen 268 artiklassa oleva talousarvion kattavuuden periaate: "Kaikki yhteisön tulot ja menot, Euroopan sosiaalirahastoon liittyvät tulot ja menot mukaan luettuina, arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon."*

¹ *Työryhmän raportissa mainittua varojen riittävyyden periaatetta ei ole otettu tähän, sillä ehdotus 3 artiklan 5 kohdaksi kattaa sen jo (CONV 528/03).*

Viittaus Euroopan sosiaalirahastoon on vanhentunut, ja se on poistettu. Perustuslain II osa on mainittu, koska on tarpeen ottaa huomioon tiettyjen politiikan alojen erityinen rahoitusjärjestelmä, kunnes valmistelukunta on ottanut asiaan kantaa. Kyse on ennen muuta yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioissa, joita käsitellään tällä hetkellä 268 artiklan toisessa kohdassa sekä EU-sopimuksen 28 ja 41 artiklassa, sekä Euroopan kehitysrahastosta.

- *2 kohdassa toistetaan talousarvion tasapainon periaate, joka on tällä hetkellä 268 artiklan kolmannessa kohdassa: "Talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa."*
- *3 kohdassa toistetaan talousarvion vuotuisperiaate, joka on tällä hetkellä EY:n perustamissopimuksen 271 artiklassa: "Talousarvioon otetaan vain yhden varainhoitovuoden menoja, jollei 279 artiklan nojalla annetussa asetuksessa toisin säädetä." Varainhoitovuoden pituus on täsmennetty.*

279 artiklan nojalla annettu asetus on varainhoitoasetus, jossa säädetään muun muassa rajatusta mahdollisuudesta siirtää määrärahoja varainhoitovuodelta toiselle. Varainhoitoasetuksesta on 24 artiklaa koskevan ehdotuksen mukaan määrä tulla laki.

- *4 ja 5 kohta ovat saman periaatteen kaksi eri puolta. Toisaalta määrärahojen ottaminen talousarvioon edellyttää, että on olemassa oikeudellisesti velvoittava säädös, toisaalta komission on säädösehdotusta tehdessään otettava huomioon sen vaikutukset talousarvioon.*

4 kohdassa toistetaan työryhmä 9:n ehdotus, joka puolestaan perustuu talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta 9 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 36 artiklaan: "Perustamissopimuksen järjestelmän mukaan talousarvioon otettujen, yhteisön toimintaan osoitettujen määrärahojen käytön edellytyksenä on, että sitä ennen on annettu perussäädös. "Perussäädös" on johdettuun oikeuteen kuuluva säädös, joka muodostaa yhteisön toiminnan ja sitä vastaavan, talousarvioon otetun menon käytön oikeusperustan. Tällaisen säädöksen on oltava muodoltaan asetus, direktiivi tai päätös (Entscheidung tai Beschluß). Suositukset ja lausunnot sekä päätöslauselmat ja julistukset eivät ole perussäädöksiä."

Toimielinten välisessä sopimuksessa määrätään eräistä erittäin harvoista poikkeuksista tähän sääntöön. Sen jälkeen kun pääperiaate on kirjattu perustuslakiin, poikkeukset olisi sisällytettävä EY:n perustamissopimuksen 279 artiklassa tarkoitettuun varainhoitoasetukseen.

5 artiklassa toistetaan EY:n perustamissopimuksen 270 artikla: "Talousarviota koskevan kurinalaisuuden turvaamiseksi komissio ei tee ehdotusta sellaiseksi yhteisön säädökseksi, ei tee sellaisia muutoksia ehdotuksiinsa eikä toteuta sellaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se vakuuta, että ehdotus tai toimenpide voidaan rahoittaa niillä yhteisön omilla varoilla, jotka ovat käytettävissä neuvoston 269 artiklan nojalla vahvistamien säännösten perusteella."

- *6 kohta koskee talousarvion toteuttamista, ja siinä on toistettu moitteettoman varainhoidon periaate, joka on nykyään esitetty EY:n perustamissopimuksen 274 artiklassa laajemmassa yhteydessä. Kyseisessä artiklassa oleva viittaus komissioon on siksi korvattu viittauksella unioniin. Periaate ei nimittäin koske ainoastaan komissiota, vaan kaikki toimielimet ovat osaltaan vastuussa unionin varainhoidosta. Esimerkiksi Euroopan parlamentin on otettava se huomioon myöntäessään komissiolle vastuuvapautta. EY:n perustamissopimuksen 274 artiklan toisessa kohdassa vahvistetaan osittain tämä lähestymistapa sikäli, että toimielimet toteuttavat omaa talousarvion pääluokkaansa.*

6 artiklassa ei myöskään oteta kantaa komission vastuuseen talousarvion toteuttamisessa. Toimielinten ja jäsenvaltioiden vastuusta talousarvion toteuttamisessa määrätään perustuslain II osassa.

Periaate koskee jäsenvaltioita siltä osin kuin myös ne osallistuvat talousarvion toteuttamiseen.

EY:n perustamissopimuksen nykyisen 274 artiklan mukaan: "Komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa 279 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Asetuksessa annetaan yksityiskohtaiset erityissäännöt siitä, miten kukin toimielin osallistuu omien menojensa suorittamiseen."

- 7 kohdassa toistetaan 280 artiklan 1 kohdan ensimmäinen osa, jonka mukaan: "Yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa."

40 artikla: Unionin talousarviomenettely

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä komission ehdotuksesta¹ ja W artiklassa (*ent. EY 272 artikla, perustuslain II osa*) määrättyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti unionin vuotuisen talousarvion.

Unionin talousarvio laaditaan noudattaen Y artiklassa (*perustuslain II osa*) tarkoitettuja monivuotisia rahoitusnäkymiä.

Huomiot

Valmistelukunta ei 5. ja 6.12.2002 käymässään keskustelussa vahvistanut työryhmä 9:n ehdotuksia vuotuisen talousarviomenettelyn yksityiskohtaisiksi säännöiksi. Suhteellisen yksimielisiä oliin kuitenkin periaatteesta, jonka mukaan talousarvion hyväksyisivät budjettivallan molemmat käyttäjät, Euroopan parlamentti ja neuvosto, mukautetulla yhteispäätösmenettelyllä. Jatkossa on määriteltävä yksityiskohdat, jotka otetaan perustuslain II osaan nykyisen 272 artiklan yksinkertaistamiseksi.

On syytä panna merkkeille, että toisin kuin 25 artiklaa koskevaan ehdotukseen sisältyvän "lainsäädäntömenettelyn" kuvauksessa, ehdotettuun 40 artiklaan ei sisälly menettelystä luopumista siinä tapauksessa, että yhteisymmärrystä ei saavuteta. Talousarvion kohdalla menettelystä ei voida "luopua", sillä unionilla on pakko olla talousarvio. Yksityiskohtaisen menettelyn ongelmana onkin juuri vastauksen löytäminen kysymykseen: "Mitä tehdä, jos parlamentti ja neuvosto eivät pääse yhteisymmärrykseen?"

¹ Tällä muotoilulla, "komission ehdotuksesta", ei oteta kantaa neuvostossa sovellettaviin äänestysääntöihin, joihin sovelletaan "W artiklassa määrättyjä yksityiskohtaisia sääntöjä". Tarkoituksena ei ole ulottaa komission aloitteeseen liittyviä vaikutuksia talousarviomenettelyyn.

Valmistelukunta piti kiinnostavana ehdotusta tällä hetkellä toimielinten välisen sopimuksen piiriin kuuluvien rahoitusnäkemysten sisällyttämisestä perustuslakiin. Useat valmistelukunnan jäsenet totesivat, että rahoitusnäkemysten käyttöönotto vuonna 1988 on lisännyt vakautta ja talousarvion kurinalaisuutta. Muistutettakoon, että työryhmä 9:n raportissa vuotuisen talousarviomenettelyn yksinkertaistaminen liitetään rahoitusnäkemysten sisällyttämiseen talousarvioon, jolloin niistä tulee oikeudellisesti velvoittavat.

Jos tämä periaate kirjataan I osaan, valmistelukunnan on päätettävä, että perustuslain II osaan kirjataan oikeusperusta ja ne rahoitusnäkemysten osat, jotka on vahvistettava suoraan perustuslaissa. Myös rahoitusnäkemisiä koskevan lain antamismenettely olisi vahvistettava II osassa esitetyssä oikeusperustassa.

Kaiken kaikkiaan 40 artiklassa on menettelyä koskeva luonnos, joka vastaa valmistelukunnan jäsenten esittämien näkemysten pienintä yhteistä nimittäjää. Koska keskustelussa ei ole tullut esiin vaihtoehtoisia ratkaisuja, asiaa olisi pohdittava lisää suppeassa pohdintaryhmässä, joka käsittelisi vuotuista talousarviomenettelyä ja rahoitusnäkemysten hyväksymistä koskevan oikeusperustan kirjaamista perustuslain II osaan sekä oikeusperustan soveltamisalaa.