

CONV 730/03

CERCLE III 7

**RAPORTTI**

---

Lähettiläjä: Omia varoja käsittelevän pohdintaryhmän puheenjohtajaVastaanottaja: Valmistelukunta

---

Asia: **Omia varoja käsittelevän pohdintaryhmän loppuraportti**

---

1. Omia varoja käsittelevä pohdintaryhmä sai työnsä päätökseen 6.5.2003 pidetyssä kokouksessaan, jossa se tarkasteli pohdintaryhmän puheenjohtajan Iñigo Méndez de Vigon esittämää ehdotusta loppuraportiksi. Edellisissä kokouksissaan pohdintaryhmä oli tarkastellut puheenjohtajiston pohdintaryhmälle antamaan toimeksiantoon liittyviä kysymyksiä.
2. Pohdintaryhmässä käydyssä keskustelussa tuli esille, että käsiteltäessä kysymystä unionin omista varoista on otettava huomioon **kolme tasoa**: perustuslain taso, omien varojen järjestelmän taso sekä vuosittaisen talousarvion taso.
3. Pohdintaryhmä katsoi, että omia varoja koskeva artikla on sijoitettava perustuslain I osaan. Artiklan tulee sisältää päätöksentekomenettely.

4. Pohdintaryhmä katsoo, että **nimitys** "omat varat" voi aiheuttaa sekaannusta. Jotkut kysyivät, eikö avoimuuden vuoksi olisi puhuttava unionin varoista tai unionin talousarviovaroista. Käsite "omat varat", jolla tarkoitetaan unionille oikeudellisesti kuuluvia varoja, olisi kuitenkin säilytettävä. Perustuslain ensimmäisen osan asianomaiseen artiklaan olisi sisällytettävä ajatus unionin rahoittamisesta sille oikeudellisesti kuuluvien varojen.
5. Perustuslain logiikan kannalta pohdintaryhmä katsoo, että toimeksiannon c kohdan kysymys on asetettava ennen muita:

*"c) Vastaako nykyinen omien varojen järjestelmä tasapuolisuutta ja avoimuutta koskevia kansalaisten odotuksia?"*

6. Pohdintaryhmä katsoo, että vastaus tähän kysymykseen löytyy rahoitusjärjestelmän taustalla olevista **periaatteista**, joiden tulee sisältyä perustuslakiin asianmukaisella tavalla:

- Unionin rahoituksen avoimuuden periaate: kansalaisten olisi voitava tietää unionin kustannukset ja ymmärtää, miten se rahoitetaan. Pohdintaryhmä katsoo, että tämä periaate, joka on luonteeltaan yleinen ja jonka on oltava unionin toiminnan taustalla kaikilla aloilla unionin ja kansalaisten toisiinsa lähentämisen eli Laekenin julistuksen keskeisen ajatuksen mukaisesti, on erityisen tärkeä varainhoidon kannalta.

Tämän saman unionin ja kansalaisten lähentämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi pohdintaryhmä korosti, että avoimuuden nimissä on tärkeää lisätä demokraattista valvontaa, joka koskee varojen käytön tosiasiallisia tuloksia ennalta asetettujen tavoitteiden suhteen, sillä myös tehokkuus on yksi oikeutuksen lähde.

- Verojen hyväksymisen periaate<sup>1</sup>: unionin rahoitusjärjestelmän on oltava kansalaisten parlamenttiedustajien hyväksymä ja näiden valvonnassa. Tämä on oikeusvaltion demokraattisia perusperiaatteita. Kansalaisten parlamenttiedustajien – olivat nämä kansallisten parlamenttien tai Euroopan parlamentin jäseniä – on välttämättä oltava tehokkaasti mukana varoja koskevassa päätöksenteossa.<sup>2</sup>
- Varojen riittävyyden periaate: unionin on voitava rahoitusjärjestelmän avulla saavuttaa tavoitteensa. Tämä on talousarviota koskeva puoli siitä periaatteesta, joka on esitetty jo SEU:n 6 artiklan 4 kohdassa: "Unioni järjestää itselleen tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat keinot". Periaate on säilytettävä perustuslain I osan rahoitusta koskevassa osastossa hieman muutettuna: "Unioni järjestää itselleen tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi riittävät keinot".
- Jäsenvaltioiden välisen tasapuolisuuden periaate: unionin rahoitusjärjestelmän on perustuttava osallistumiskykyyn, joka on jäsenvaltioiden suhteellisen varallisuuden mukainen pääasiassa bruttokansantulona ilmaistuna. Eräät pohdintaryhmän jäsenet muistuttivat tämän osalta, että taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta annetun pöytäkirjan mukaan unionin rahoitusjärjestelmän degressiiviset tekijät on asteittain korjattava. Jotkut jäsenet muistuttivat, että talousarviojärjestelmän tasapuolisuus ei perustu pelkästään tulopuoleen vaan myös siihen, miten menot jakautuvat jäsenvaltioiden kesken.<sup>3</sup>

7. Näiden periaatteiden valossa pohdintaryhmä tarkasteli päätöksentekomenettelyä koskevia kysymyksiä, jotka liittyvät toimeksiannon kahteen ensimmäiseen kysymykseen, ja käsitteli näitä kysymyksiä yhdessä:

- a) *Onko 269 artiklassa määrätyssä menettelyssä noudatettava yksimielisyyttä neuvoston päätöksen tekemisessä? Mikä olisi oltava Euroopan parlamentin asema?*

<sup>1</sup> Yksi ryhmän jäsen ei kannata tämän kohdan sisältöä.

<sup>2</sup> Jotkut pohdintaryhmän jäsenet pitivät tärkeänä sitä, että kansalliset parlamentit osallistuvat säännöllisesti unionin talousarviokeskusteluun.

<sup>3</sup> Joidenkin ryhmän jäsenten mielestä on tärkeää, että talousarvioperiaatteeksi otetaan myös se yhteys, jonka on vallittava unionin talouspolitiikan suuntaviivojen ja unionin talousarvioprioriteettien välillä.

b) *Onko 269 artiklassa määrättyssä menettelyssä noudatettava vaatimusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on annettava hyväksyntänsä valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti, vai onko rahoitus otettava unionin toimivallan piiriin?*

8. **Päätöksentekomenettelystä** määrätään nykyisin EY:n perustamissopimuksen 269 artiklan toisessa kohdassa:
- "Neuvosto antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yhteisön omia varoja koskevasta järjestelmästä säännökset, joiden hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille jäsenvaltioiden valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti."
9. Tämän artiklan mukaan unionin omia varoja koskevaan järjestelmään liittyvät säännökset annetaan yksimielisesti. Kyse ei kuitenkaan ole velvoittavista säännöksistä, vaan neuvosto ainoastaan suosittaa jäsenvaltioille niiden ratifioimista. Kyseessä on varsin raskas päätöksentekomenettely. Pohdintaryhmä tarkasteli kysymystä siitä, voidaanko tällä menettelyllä taata tulevaisuudessa unionin politiikkojen rahoituksen kannalta tarpeellisten toimenpiteiden hyväksyminen, kun otetaan huomioon erityisesti lukumäärän vaikutus.
10. Enemmistö pohdintaryhmän jäsenistä ehdotti, että perustuslain I osan omien varojen järjestelmään liittyvässä artiklassa erotettaisiin toisistaan kaksi oikeusperustaa ja kaksi erillistä menettelyä:
- Menettely, jota noudatettaisiin vahvistettaessa omia varoja koskeva enimmäismäärä ja siten unionin talousarvion suuruusluokka sekä luotaessa uusia varoja; tällöin sovellettaisiin raskainta perustuslaissa määrättyä menettelyä eli nykyisen 269 artiklan menettelyä, jossa neuvosto antaa yksimielisesti säännökset, jonka hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille niiden valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jotkut ryhmän jäsenet ehdottavat määräystä siitä, että samaa menettelyä noudattaen olisi tulevaisuudessa mahdollista muuttaa päätöksentekomenettelyä.

- Menettely, jota noudatettaisiin unionin varoja koskevien konkreettisten menettelysääntöjen osalta; tällöin sovellettaisiin kevyempää menettelyä: neuvosto antaa säännökset määräenemmistöllä [tai vahvistetulla määräenemmistöllä, jos tällaisesta äänestysäännöstä määrättäisiin perustuslaissa] Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan. Vaatimus ratifioinnista kansallisella tasolla poistuisi, koska parlamentaarinen edustus toteutuisi Euroopan parlamentissa.<sup>1</sup>

11. Suurin osa pohdintaryhmän jäsenistä katsoo, että perustuslain I osassa on myös ratkaistava kysymys **unionin omien varojen järjestelmän**, erityisesti varojen enimmäismäärän, **ja monivuotisen rahoituskehyksen välisestä hierarkiasta**.
12. Talousarviomenettelyä käsittelevä pohdintaryhmä on suositellut, että rahoitusnäkymät sisällytettäisiin perustuslakiin. Siten niistä tulisi oikeudellisesti velvoittavat. Kyseisen pohdintaryhmän mielestä perustuslakiin on sisällytettävä periaate, jonka mukaan "rahoituskehyksessä" vahvistetaan sitovat määrät maksusitoumusmäärärahoja koskeville vuotuisille ylärajoille kussakin otsakkeessa unionin omien varojen asettamissa rajoissa sekä maksumäärärahojen vuosittainen enimmäismäärä, jossa on joka tapauksessa noudatettava omien varojen enimmäismäärää. Tällöin on selvästi määriteltävä juridinen yhteys näiden eri enimmäismäärien ja niiden johdetun oikeuden säädösten välillä, joissa ne vahvistetaan (rahoituskehystä koskeva laki ja omia varoja koskeva laki). Vuotuisessa talousarviossa, jossa määritetään varojen tosiasiallinen käyttäminen, on vuorostaan noudatettava rahoituskehystä.
13. Pohdintaryhmä katsoo, että perustuslain I osan siinä osastossa, joka koskee rahoitusta, on selvästi vahvistettava periaate, jonka mukaan omien varojen enimmäismäärä asettaa rajat monivuotiselle rahoituskehykselle, joka puolestaan asettaa rajat vuotuiselle talousarviolle.

---

<sup>1</sup> Jotkut ryhmän jäsenet katsovat, että varojen enimmäismäärää ja menettelysääntöjä ei voi erottaa toisistaan ja että EY-sopimuksen 269 artiklan mukaisen menettelyn pitäisi koskea molempia.

14. Toimeksiantonsa kolmannen kysymyksen osalta:

*"d) Mahdollistaako nykyinen päätöksentekomenettely kyseisten varojen merkittävän muuttamisen?"*

pohdintaryhmä otti huomioon, että unionin rahoitusjärjestelmä itsessään, **varojen luonne ja niitä koskevat menettelysäännöt**, on kysymys, joka kuuluu johdetun oikeuden alaan ja josta säädetään perustuslaissa määrätyn oikeusperustan nojalla annetussa laissa.

15. Pohdintaryhmän jäsenet käsittelivät kuitenkin kysymystä omien varojen järjestelmän kehittymisestä. Esitettiin erilaisia näkökantoja:

- a) Jotkut toivoivat, että unionin järjestelmä kehittyisi kohti veroluonteisia tuloja. Heidän mukaansa järjestelmän vakaus ja avoimuus varmistettaisiin parhaiten eurooppaveroilla, joiden ei pitäisi missään tapauksessa aiheuttaa verovelvollisten kokonaisverotaakan nousua. Tällaista kehitystä toivovat pohdintaryhmän jäsenet jakautuvat kahteen ryhmään:
- niihin, jotka katsovat, että tällaisista varoista olisi säädettävä johdetussa oikeudessa ja että mitään muutoksia ei tarvita eurooppaveron luomisesta päättämiseksi tai osuuden saamiseksi kansallisesta verosta, jos siihen tarvittavaa poliittista tahtoa on. Heidän mukaansa unionilla on jo tällaisia varoja: perinteisillä varoilla on verotuksellinen luonne alv-varojen tavoin; ja
  - niihin, joiden mielestä olisi poistettava kaikenlainen epävarmuus ja luotava nimenomainen mahdollisuus määrätä veroluonteisista varoista perustuslain oikeusperustassa.

- b) Toiset katsoivat, että nykyinen omien varojen järjestelmä on riittävän varma ja tasapuolinen. Eräät heistä haluaisivat, että järjestelmässä annettaisiin entistä tärkeämpi asema bruttokansantuloon perustuville omille varoille, joilla voidaan varmistaa mahdollisimman suuri tasapuolisuus, koska nämä perustuvat valtioiden suhteelliseen varallisuuteen. He vastustavat ajatusta, jonka mukaan perustuslain I osan oikeusperustassa määrättäisiin nimenomaisesta mahdollisuudesta luoda verovaroja.

16. Pohdintaryhmä päätteli, että nykyinen oikeusperusta mahdollistaa uusien varojen luomisen, veroluonteiset varat mukaan lukien.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jotkut ryhmän jäsenet katsovat kuitenkin, että edellä kuvatun kaltainen raskas päätöksentekomenettely ei tule helpottamaan uusien varojen luomista.