

III

(Valmistavat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO NRO 5/2018

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan ja 322 artiklan 2 kohdan nojalla)

a) ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (COM(2018) 325 final); b) ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettavista menetelmistä ja menettelyistä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (COM(2018) 326 final); ja c) ehdotuksesta neuvoston asetukseksi arvonnäisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 muuttamisesta (COM(2018) 328 final)

(2018/C 431/01)

SISÄLLYS

| | Kohta | Sivu |
|---|-------|------|
| YHTEENVETO | | 3 |
| JOHDANTO | 1–6 | 5 |
| ENSIMMÄINEN OSA: YLEISET HUOMAUTUKSET | 7–12 | 6 |
| Omien varojen verokannat | 9–10 | 7 |
| Täytäntöönpanosäännökset | 11–12 | 8 |
| TOINEN OSA: ERITYISET HUOMAUTUKSET | 13–48 | 8 |
| Joidenkin nykyisten omien varojen lähteiden uudistaminen | 14–23 | 9 |
| Tullimaksujen (perinteiset omat varat) säilyttäminen siten, että kantokulujen pidätysprosentti on alhaisempi | 14–16 | 9 |
| BKTL:oon perustuvien omien varojen säilyttäminen | 17–19 | 10 |
| Alv:oon perustuvien omien varojen yksinkertaistaminen | 20–23 | 10 |
| Uusien omien varojen ”kori” | 24–43 | 11 |
| Yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvat omat varat | 26–33 | 11 |
| EU:n päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat | 34–37 | 12 |
| Muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat | 38–43 | 13 |
| Korjausten vaiheittainen poistaminen | 44–47 | 14 |
| Omien varojen enimmäismäärien korottaminen | 48 | 15 |
| KOLMAS OSA: JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTETUT MUUTOKSET | 49–54 | 15 |
| Ehdotettua omien varojen järjestelmän uudistusta koskevat parannussuosituksset ... | 53–54 | 15 |
| Liite I – Ehdotuksia koskevat tilintarkastustuomioistuimen muutosehdotukset | | 17 |
| Liite II – Ehdotettuihin uusiin alv-perusteisiin omiin varoihin sovellettava laskentamenetelmä | | 19 |

EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 287 artiklan 4 kohdan ja 322 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon 2. toukokuuta 2018 tehdyn komission ehdotukset:

- a) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (COM(2018) 325 final);
- b) ehdotus neuvoston asetukseksi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (COM(2018) 326 final);
- c) ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä (COM(2018) 327 final); ja
- d) ehdotus neuvoston asetukseksi arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 muuttamisesta (COM(2018) 328 final),

ottaa huomioon 15. toukokuuta 2018 vastaanotetut komission lausuntopyynnöt, jotka koskevat kohdissa b ja d mainittuja ehdotuksia,

ottaa huomioon 28. toukokuuta 2018 vastaanotetut neuvoston lausuntopyynnöt, jotka koskevat kohdissa b ja d mainittuja ehdotuksia,

ottaa huomioon kohdassa a mainittua ehdotusta koskevan Euroopan parlamentin lausuntopyynnön, jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 25. kesäkuuta 2018,

ottaa huomioon Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä 26 päivänä toukokuuta 2014 annetun neuvoston päätöksen 2014/335/EU, Euratom ⁽¹⁾,

ottaa huomioon Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä 26 päivänä toukokuuta 2014 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 608/2014 sekä perinteisten, alv- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä 26 päivänä toukokuuta 2014 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 ⁽²⁾, sellaisena kuin viimeksi mainittu asetus on muutettuna 17 päivänä toukokuuta 2016 annetulla neuvoston asetuksella (EU, Euratom) 2016/804 ⁽³⁾,

ottaa huomioon arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä 29 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 ⁽⁴⁾, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 14 päivänä huhtikuuta 2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 807/2003 ⁽⁵⁾,

ottaa huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aikaisemmin antamat lausunnot EU:n omien varojen järjestelmästä ⁽⁶⁾,

ottaa huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aihekohtaisen katsauksen EU:n rahoituksen tulevaisuudesta ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ EUVL L 168, 7.6.2014, s. 105.

⁽²⁾ EUVL L 168, 7.6.2014, s. 29 ja 39.

⁽³⁾ EUVL L 132, 21.5.2016, s. 85.

⁽⁴⁾ EYVL L 155, 7.6.1989, s. 9.

⁽⁵⁾ EUVL L 122, 16.5.2003, s. 36.

⁽⁶⁾ Lausunnot nro 7/2015 (EUVL C 5, 8.1.2016, s. 1), nro 7/2014 (EUVL C 459, 19.12.2014, s. 1), nro 2/2012 (EUVL C 112, 18.4.2012, s. 1), nro 2/2008 (EUVL C 192, 29.7.2008, s. 1), nro 2/2006 (EUVL C 203, 25.8.2006, s. 50), nro 4/2005 (EUVL C 167, 7.7.2005, s. 1) ja nro 7/2003 (EUVL C 318, 30.12.2003, s. 1).

⁽⁷⁾ Aihekohtainen katsaus "EU:n rahoituksen tulevaisuus: EU:n talousarvion toiminnan uudistaminen", 15. helmikuuta 2018.

ottaa huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aihekohtaisen katsauksen monivuotisesta rahoituskehiksestä vuosiksi 2021–2027 ⁽⁸⁾,

ottaa huomioon omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän lopullisen raportin ja suositukset EU:n tulevasta rahoituksesta, jotka julkaistiin joulukuussa 2016 ⁽⁹⁾,

sekä katsoo seuraavaa:

- 1) Berliinissä 24. ja 25. maaliskuuta 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto ⁽¹⁰⁾ sopi muun muassa, että EU:n omien varojen järjestelmän olisi oltava oikeudenmukainen, avoin, kustannustehokas ja yksinkertainen ja perustuttava sellaisiin kriteereihin, joista käy parhaiten ilmi kunkin jäsenvaltion kyky osallistua rahoitukseen,
- 2) Brysselissä 15. ja 16. joulukuuta 2005 kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi ⁽¹¹⁾ muun muassa, että omia varoja koskeissa järjestelyissä olisi noudatettava yleisenä tavoitteena oikeudenmukaisuutta ja että niissä olisi näin ollen varmistettava, että millään jäsenvaltiolla ei ole suhteelliseen vaurauteensa nähden liiallista budjettitaakkaa, ja että näiden järjestelyiden yhteydessä olisi annettava tiettyihin jäsenvaltioihin sovellettavat määräykset,
- 3) Eurooppa-neuvoston 7 ja 8 päivänä helmikuuta 2013 pidetyssä kokouksessa kehoitettiin työstämään edelleen komission ehdotusta uusiksi alv-perusteisiksi omiksi varoiksi tarkoituksena muokata menettely mahdollisimman yksinkertaiseksi ja läpinäkyväksi, vahvistaa sen yhteyttä EU:n arvonlisäveropolitiikkaan ja tosiasiallisiin alv-tuloihin sekä varmistaa veronmaksajien tasapuolinen kohtelu kaikissa jäsenvaltioissa ⁽¹²⁾,
- 4) Neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio hyväksyivät joulukuussa 2013 yhteisen julkilausuman, jossa todettiin, että omia varoja koskeva kysymys vaati vielä lisätyötä ja että koolle kutsutaan toimielinten välinen korkean tason työryhmä, jonka tehtävänä on tarkastella yleisesti omien varojen järjestelmää ⁽¹³⁾,
- 5) Komission valkoisessa kirjassa Euroopan tulevaisuudesta ⁽¹⁴⁾ todettiin ("Vaihtoehto 5: Tehdään paljon enemmän asioita yhdessä"), että EU:n talousarvion on oltava huomattavasti nykyaikaisempi ja suurempi ja sen tukena on oltava omat varat,
- 6) Komission pohdinta-asiakirjassa EU:n rahoituksen tulevaisuudesta ⁽¹⁵⁾ korostettiin, että nykyinen rahoitusmalli on liian monimutkainen, läpinäkyvämätön ja täynnä monimutkaisia korjausmekanismeja ja että tulevaisuudessa järjestelmän olisi oltava yksinkertainen, oikeudenmukainen ja avoin,
- 7) Euroopan parlamentin maaliskuussa 2018 antamassa päätöslauselmassa EU:n omien varojen järjestelmän uudistamisesta tuotiin esille puutteita tavassa, jolla EU:n talousarvio rahoitetaan tällä hetkellä, ja vaadittiin kauaskantoisia uudistuksia, Parlamentti myös kehotti erityisesti ottamaan käyttöön uudet, erilaiset omien varojen luokat ja lakkauttamaan kaikki korjaukset ⁽¹⁶⁾,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

YHTEENVETO

- I. EU:n talousarvion rahoitusjärjestelmää ei ole uudistettu merkittävästi vuoden 1988 jälkeen. Kolme pääasiallista omien varojen luokkaa (perinteiset omat varat, arvonlisäveroon (alv) perustuvat omat varat sekä bruttokansantuloon (BKTL) perustuvat omat varat) ovat viimeisten 30 vuoden aikana varmistaneet kerättyjen varojen yleisen vakauden ja riittävyyden. Komissio on ehdottanut talousarvion rahoitusjärjestelmän muuttamista kauden 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä varten seuraavasti:

— uudistamalla nykyisiä omia varoja siten, että niiden osuus EU:n tuloista on 87 prosenttia: perinteiset omat varat säilytetään, mutta kantokulut jäävät pienemmiksi, BKTL:oon perustuvat omat varat säilytetään ja alv:oon perustuvia omia varoja yksinkertaistetaan

⁽⁸⁾ Aihekohtainen katsaus "The Commission's proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework" (komission ehdotus vuosien 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehikseksi), 10. heinäkuuta 2018.

⁽⁹⁾ "Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources" (omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän loppuraportti EU:n rahoituksen tulevaisuudesta sekä siinä esitetyt suositukset), joulukuuta 2016.

⁽¹⁰⁾ Ks. Euroopan unionin tiedote 3-1999.

⁽¹¹⁾ Ks. puheenjohtajan päätelmien 6 kohta (neuvoston asiakirja 15914/1/05, REV 1, CONC L 3, 30. tammikuuta 2006), jossa viitataan neuvoston asiakirjaan 15914/05 CADREFIN 268, 19. joulukuuta 2005, ja erityisesti sen 77 artiklaan.

⁽¹²⁾ Helmikuun 7. ja 8 päivänä 2013 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät (monivuotinen rahoituskehys), EUCO 37/13.

⁽¹³⁾ "Joint Declaration on Own Resources Council of the European Union: Interinstitutional File", 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 final, 1. maaliskuuta 2017.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 final, 28. kesäkuuta 2017.

⁽¹⁶⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. maaliskuuta 2018 Euroopan unionin omien varojen järjestelmän uudistamisesta (2017/2053(INI)).

- ottamalla käyttöön kolmesta uudesta omien varojen lähteestä koostuva ”kori”, joka muodostaa 12 prosenttia EU:n tuloista: yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään ja kierrättämätömään muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat
 - poistamalla nykyiseen järjestelmään sisältyvät korjaukset asteittain
 - korottamalla omien varojen enimmäismääriä, jotta brexitin sekä Euroopan kehitysrahaston (EKR) EU:n talousarvioon sisällyttämisen vaikutukset saadaan poistettua ja jotta pystytään kattamaan rahoitusvelkoja, jotka liittyvät lainoihin tai EU:n talousarviosta taattuihin rahoitusvälineisiin.
- II. Ehdotettu EU:n uusi rahoitusjärjestelmä sisältää useita uudistuksen keskeisiä periaatteita, mutta ei kuitenkaan kaikkia. Lisäksi siinä käsitellään joitakin heikkouksia, joita tilintarkastustuomioistuin havaitsi nykyiseen omien varojen järjestelmään aiemmin kohdistamansa tarkastustyön yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotettu EU:n rahoitusjärjestelmä on edelleen monimutkainen.
- III. Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission ehdotuksia ja havaitsi seuraavat keskeiset seikat:
- ehdotettua vähennystä, joka koskee kantokustannusten osuutta perinteisistä omista varoista, ei ole perusteltu tutkimuksella, jonka avulla saataisiin luotettavia arvioita kustannuksista, jotka aiheutuvat tulliviranomaisille tullien kantamisesta
 - ehdotettu yksinkertaistettu alv-järjestelmä sisältää oletuksia yleisen alv-kannan piiriin kuuluvista tapahtumista, joiden kohdalla ei noudateta eräitä komission kuvaamia laskentavaiheita
 - yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvien omien varojen edellytyksenä on asianomaista veroa koskeva direktiivi, jonka neuvosto hyväksyy ja jonka jäsenvaltiot saattavat osaksi kansallista lainsäädäntöään yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvat omat varat tullaan sisällyttämään talousarvioon aikaisintaan useita vuosia uuden monivuotisen rahoituskehityksen alkamisen jälkeen
 - EU:n päästökauppajärjestelmä on tärkeä työkalu, jonka avulla pannaan täytäntöön EU:n ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa ehdotetut EU:n päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat eivät kuitenkaan luo jäsenvaltioille lisäkannustinta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen lisäksi kyseessä ei ole vakaa varojen lähde, koska päästöoikeuksien huutokauppahinnat ovat erittäin epävakaita
 - muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat luovat jäsenvaltioille kannustimen tehostaa muovin kierrätystä tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin merkille, että on tarpeen parantaa näiden omien varojen laskennassa käytettävien tietojen laatua
 - korjauksiin perustuvan järjestelmän vaiheittainen poistaminen on askel eteenpäin avoimemman ja yksinkertaisemman järjestelmän täytäntöönpanossa komission ehdotuksen mukaan korjaukset päättyvät vuonna 2026
 - ehdotettuja uusia omia varoja koskeviin tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuuksiin saattaa liittyä rajoitteita yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan ja muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen kohdalla vaarana on, että tämä voi vaikeuttaa tarkastettavuutta ja siten myös tilivelvollisuuden toteutumista.
- IV. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että lainsäädäntöelimet pyytävät komissiota toteuttamaan seuraavat toimet mahdollisimman pian:
- a) tarkistamaan lainsäädäntöehdotukset; uusien omien varojen osalta komission olisi
- arvioitava huolellisesti, kuinka todennäköistä on, että yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuva omien varojen lähde on käytössä seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen aikana
 - selvennettävä ehdotuksessaan, että EU:n päästökauppajärjestelmään perustuva omien varojen lähde ei luo jäsenvaltioille lisäkannustimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, ja analysoitava tähän varainlähteeseen liittyvän erittäin suuren vaihtelun vaikutusta
 - harkittava huolellisesti, kuinka muovipakkausjätteeseen perustuvina omina varoina kannettavaksi odotettavat varat saattavat vähentyä kotitalouksien ja talouden toimijoiden toimintatavoissa tapahtuvien muutosten seurauksena
- b) harkittava uudelleen ehdotusta yksinkertaistetuista alv-perusteisista omista varoista ja, mikäli komissio päättää säilyttää ehdotuksen, tehdä siihen muutoksia.

JOHDANTO

1. EU:n talousarvion rahoitusjärjestelmää ei ole uudistettu merkittävästi vuoden 1988 jälkeen. Kolme pääasiallista omien varojen luokkaa (perinteiset omat varat, arvonlisäveroon (alv) perustuvat omat varat sekä bruttokansantuloon (BKTL) perustuvat omat varat) ovat viimeisten 30 vuoden aikana varmistaneet kerättyjen varojen yleisen vakauden ja riittävyyden. Ne ovat kuitenkin myös pitäneet pitkitetysti yllä näkemystä, jonka mukaan kansalliset maksuosuudet unionin talousarvioon ovat jäsenvaltioille pelkkä kustannustekijä. Tämän ansiosta jotkin niistä ovat voineet neuvotella korjauksia ja hyvityksiä, joiden tavoitteena on vähentää maiden budjettiepätasapainoa.

2. Komissio ehdotti vuonna 2011 alv-perusteisten omien varojen yksinkertaistamista ja uuden finanssitransaktioveroon perustuvan omien varojen lähteen käyttöönottoa. Euroopan parlamentti kannatti tätä ehdotusta. Vaikka uudistamisen tarpeesta vallitsi laaja yksimielisyys, jäsenvaltiot eivät päässeet yksimielisyyteen ehdotuksen hyväksymisestä.

3. Omia varoja käsittelevä korkean tason työryhmä perustettiin osana lopullista sopimusta monivuotisesta rahoituskehyksestä (MRK) kaudelle 2014–2020. Se suositteli vuoden 2016 lopullisessa raportissaan sellaisten omiin varoihin sisällytettävien uusien luokkien käyttöönottoa, joilla on läheisempi yhteys EU:n toimintapolitiikkoihin, ja korjausmekanismien soveltamisen lopettamista. Komission pohdinta-asiakirjassa EU:n rahoituksen tulevaisuudesta esitettiin keskeiset periaatteet uudistettujen omien varojen osalta, ottaen huomioon omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän suositukset:

- a) avoimuus
- b) yksinkertaisuus
- c) säilyvyys
- d) johdonmukaisuus EU:n toimintapolitiittisten tavoitteiden kanssa
- e) vaikutus kilpailuun ja kestäväan kehitykseen
- f) tasapuolinen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken.

4. Komission ehdotus vuosien 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehykseksi ⁽¹⁷⁾ tarjoaa tilaisuuden nykyaikaistaa EU:n rahoituskehystä useista syistä. EU:lla on tarve rahoittaa uusia eurooppalaisia toimintapolitiikkoja, joita ei voida rahoittaa tehokkaasti tai vaikuttavasti kansallisista menoista. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta vetäytymisestä aiheutuvat talousarviovaikutukset edellyttävät talousarvion tulopuolen uudistamista.

5. Komissio katsoo, että EU:n varainkäyttö luo Eurooppaan julkishyödykkeitä, joista hyöttyvät kaikki jäsenvaltiot. Vakauden, rauhan, yhteisten arvojen ja sisämarkkinoiden tuomat hyödyt eivät näy nettomaksuasemaa koskevissa laskelmissa. Tulevan monivuotisen rahoituskehyksen olisi kuvastettava eurooppalaisen lisäarvon periaatetta. Lisäksi hyvin suunniteltu, nykyaikainen EU:n talousarvio tekisi kaikista jäsenvaltioista nettosaajia ⁽¹⁸⁾.

6. Kuten ehdotuksen (neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä) perusteluista käy ilmi, komissio on ehdottanut vuosiksi 2021–2027

- a) joidenkin nykyisten omien varojen uudistamista
 - i) tullimaksujen (perinteiset omat varat) säilyttämistä, mutta siten, että kantokulujen pidätysprosentti on alhaisempi
 - ii) BKTL:oon perustuvien omien varojen säilyttämistä
 - iii) alv:oon perustuvien omien varojen yksinkertaistamista
- b) kolmesta uudesta omien varojen ryhmästä koostuvan ”korin” käyttöönottoa:
 - i) yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvat omat varat

⁽¹⁷⁾ Ehdotus – neuvoston asetus vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (COM(2018) 322 final, 2. toukokuuta 2018).

⁽¹⁸⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Uuden, modernin monivuotisen rahoituskehyksen avulla tuloksiin EU:n painopistealoilla vuoden 2020 jälkeen” (COM(2018) 98 final, 14. helmikuuta 2018).

- ii) Euroopan unionin (EU) päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat
- iii) muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat
- c) korjauksiin perustuvan järjestelmän asteittaista poistamista
- d) omien varojen enimmäismäärien korottamista.

ENSIMMÄINEN OSA: YLEISET HUOMAUTUKSET

7. Komission ehdotuksessa EU:n rahoituksen uudistamisesta viitataan omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän loppuraporttiin ja keskeisiin periaatteisiin, jotka esitetään pohdinta-asiakirjassa EU:n rahoituksen tulevaisuudesta (ks. kohta 3). Ehdotuksen valmisteluun ei kuitenkaan sisältynyt kattavaa, dokumentoitua ja julkaistua vaikutustenarviointia ⁽¹⁹⁾.

8. Komissio arvioi, että EU:n talousarvioon tulevaisuudessa sovellettavaksi ehdotettavilla muutoksilla on seuraavat vaikutukset nykyiseen järjestelmään verrattuna (ks. **kaavio 1**):

- BKTL:oon perustuvat omat varat vähenevät 13 prosenttiyksiköllä
- uudessa järjestelmässä luodaan kolme uutta omien varojen lähdettä (yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, EU:n päästökauppajärjestelmään ja muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat), joiden osuus on 12 prosenttia
- (yksinkertaistettujen) alv-perusteisten omien varojen osuus kasvaa hieman
- muut lähteet (perinteiset omat varat ja muut tulot) pysyvät ennallaan.

Kansalliset maksuosuudet ⁽²⁰⁾ muodostavat tuloista noin 84 prosenttia (komission arvioiden mukaan), kuten myös nykyisessä EU:n rahoitusjärjestelmässä (83 prosenttia vuoden 2018 talousarviossa).

Kaavio 1

Komission arvio EU:n talousarvioon ehdotetuista muutoksista nykyiseen verrattuna

| Omat varat | Talousarvio 2018 | | | Arvioitu vuotuinen keskiarvo 2021–2027 | | |
|---|--------------------|------------------------|--|---|------------------------|--|
| | Miljardia euroa | % kaikista tuloista | | Miljardia euroa | % kaikista tuloista | |
| Perinteiset omat varat | 23 | 16 | | 26 | 15 | |
| (Yksinkertaistetut) alv: oon perustuvat omat va- rat | 17 | 12 | Kansalliset maksuosuu- det: 120 miljardia euroa (83 % kokonaistuloista) | 25 | 14 | Kansalliset maksuosuu- det: 150 miljardia euroa (84 % kokonaistuloista) |
| BKTL:oon perustuvat omat varat | 103 | 71 | | 103 | 58 | |
| Yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan pe- rustuvat omat varat | — | — | | 12 | 6 | |
| EU:n päästökauppajärjes- telmään perustuvat omat varat | — | — | | 3 | 2 | |
| Muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat | — | — | | 7 | 4 | |
| Omat varat yhteensä | 143 | 99 | | 176 | 99 | |

⁽¹⁹⁾ Paremmen sääntelyn suuntaviivojen (SWD(2017) 350 final, 7. toukokuuta 2017) mukaan vaikutustenarviointi on tehtävä silloin, kun EU:n toimien odotettavissa olevat taloudelliset, ympäristölliset ja sosiaaliset vaikutukset ovat todennäköisesti merkittäviä (s. 15).

⁽²⁰⁾ Kansalliset maksuosuudet ovat peräisin suoraan jäsenvaltioiden talousarvioista. Niihin kuuluvat kaikki omat varat perinteisiä omia varoja lukuun ottamatta.

| Omat varat | Talousarvio 2018 | | | Arvioitu vuotuinen keskiarvo 2021–2027 | | |
|-------------------------------|--------------------|------------------------|--|---|------------------------|--|
| | Miljardia euroa | % kaikista tuloista | | Miljardia euroa | % kaikista tuloista | |
| Muut tulot kuin omat varat | 2 | 1 | | 2 | 1 | |
| Tulot yhteensä | 145 | 100 | | 178 | 100 | |

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien pohjanaan perustelut, jotka liittyvät komission ehdotukseen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä.

Omien varojen verokannat

9. Nykyisessä järjestelmässä alv:oon perustuviin omiin varoihin sovellettava verokanta⁽²¹⁾ on vahvistettu neuvoston päätöksessä. Perinteisiin omiin varoihin ei sovelleta verokantaa ja BKTL:oon perustuviin omiin varoihin sovellettava tosiasiallinen verokanta määritetään joka vuosi, jotta varmistetaan, että EU:n talousarvio on tasapainossa.

10. Jotta omien varojen lähteenä käytettävien varainlähteiden kokonaisuutta voitaisiin muuttaa monivuotisen rahoituskehityksen soveltamiskauden aikana ilman, että neuvoston päätöstä omien varojen järjestelmästä on muutettava, komissio ehdottaa kahta erillistä verokantaa kutakin omien varojen luokkaa varten (BKTL:oon perustuvia omia varoja lukuun ottamatta) (ks. **kaavio 2**): ehdotuksessa neuvoston päätökseksi komissio ehdottaa enimmäismäärän vahvistamista, ja ehdotuksessa edellä mainitun päätöksen täytäntöönpanoa koskevaksi neuvoston asetukseksi komissio ehdottaa (alhaisemman) verokannan soveltamista (ks. kohdat 21, 27, 35 ja 39). Tämä lähestymistapa tarjoaa enemmän joustavuutta siihen, miten EU:n talousarvio rahoitetaan.

Kaavio 2

Verokantojen enimmäismäärät ja sovellettavat verokannat

| Omat varat | Verokantojen enimmäismäärät Perustana ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä. | Sovellettavat verokannat Perustana ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevasta täytäntöönpanotoimenpiteistä. |
|--|---|---|
| (Yksinkertaistetut) alv:oon perustuvat omat varat Yleiseen arvonlisäverokantaan sovellettava prosenttiosuus. | 2 | 1 |
| Yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvat omat varat Kunkin jäsenvaltion kohdalla verotettavien voittojen osuuteen sovellettava prosenttiosuus. | 6 | 3 |
| EU:n päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat Prosenttiosuus tuloista, jotka syntyvät huu- tokaupattavista päästöoikeuksista ja ener- giantuotantoalan nykyaikaistamiseen siirtymäajaksi maksutta jaettavien päästöoi- keuksien markkina-arvosta. | 30 | 20 |

⁽²¹⁾ Verokanta on (prosentteina tai arvona ilmaistava) yksikköhinta, jota sovelletaan omien varojen laskentaperustana käytettäviin aggregaatteihin.

| Omat varat | Verokantojen enimmäismäärät Perustana ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä. | Sovellettavat verokannat Perustana ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä. |
|---|---|---|
| Muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat Sovelletaan kierrättämättömän muovipakkausjätteen painoon. | 1,00 euroa/kg | 0,80 euroa/kg |

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien komission ehdotusten pohjalta.

Täytäntöönpanosäännökset

11. Komissio on antanut ehdotuksen neuvoston asetukseksi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, EU:n päästökauppajärjestelmään ja muovipakkausten jätteisiin, joita ei toimiteta uusiokäyttöön, perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelyistä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Tämän lisäksi neuvoston asetusta (EU, Euratom) N:o 609/2014⁽²²⁾ sovelletaan edelleen nykyisiin omiin varoihin.

12. Tämä ehdotus sisältää useita viittauksia mainittuun asetukseen (EU, Euratom) N:o 609/2014 ja päivitetty vaatimukset merkitsevät, että omista varoista annetaan kaksi erillistä asetusta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yksi asetusta, joka sisältäisi kattavan joukon omiin varoihin sovellettavia säännöksiä, tekisi järjestelmästä yksinkertaisemman ja avoimemman (ks. liite I).

TOINEN OSA: ERITYISET HUOMAUTUKSET

13. Seuraavassa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityiset huomautukset uudistetusta EU:n rahoitusjärjestelmästä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti:

- komission hallintajärjestelmien monimutkaisuutta
- ehdotusten pohjana käytettyjen tietojen ja mallien laatua
- kerättävien varojen vakautta
- jäsenvaltioiden vuotuisten maksuosuuksien laskennan avoimuutta
- tilintarkastustuomioistuimen mahdollisuutta antaa varmuus riittävän tarkastustyön perusteella (tarkastettavuus).

Kaaviossa 3 esitetään edellä mainittuihin kriteereihin perustuva tilintarkastustuomioistuimen arviointi.

Kaavio 3

Tilintarkastustuomioistuimen arviointi komission uudistusehdotukseen sisältyvien yksittäisten omien varojen lähteiden tarkoituksenmukaisuudesta

| Kriteerit: | Monimutkaisuus | Tietojen ja mallien laatu | Varainlähteen vakaus | Avoimuus | Tarkastettavuus |
|------------------------|----------------|----------------------------|----------------------|----------|-----------------|
| Omien varojen perusta: | | | | | |
| Yksinkertaistettu alv | Alhainen | Alhainen (ks. kohta 22) | Korkea | Korkea | Keskitasoinen |

⁽²²⁾ Neuvoston asetusta (EU, Euratom) N:o 609/2014, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, perinteisten, alv- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelyistä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 39).

| Kriteerit: | Monimutkaisuus | Tietojen ja mallien laatu | Varainlähteen vakaus | Avoimuus | Tarkastettavuus |
|--------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|----------------------------|---------------|------------------------------------|
| Omien varojen perusta: | | | | | |
| EU:n päästökauppajärjestelmä | Alhainen | Korkea | Alhainen (ks. kohta 37) | Keskitasoinen | Korkea |
| Yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja | Keskitasoinen | Alhainen (ks. kohta 33) | Korkea | Keskitasoinen | Keskitasoinen (ks. kohta 30) |
| Muovipakkausjäte | Keskitasoinen | Alhainen (ks. kohta 40) | Keskitasoinen | Korkea | Keskitasoinen (ks. kohta 41) |
| Perinteiset omat varat | Alhainen | Keskitasoinen (ks. alaviite 24) | Korkea | Korkea | Keskitasoinen |
| BKTL | Keskitasoinen (ks. kohta 18) | Keskitasoinen (ks. kohta 18) | Korkea | Keskitasoinen | Keskitasoinen (ks. alaviite 49) |

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ottaen huomioon omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän tekemän työn (ks. kohdat 3 ja 7).

Joidenkin nykyisten omien varojen lähteiden uudistaminen

Tullimaksujen (perinteiset omat varat) säilyttäminen siten, että kantokulujen pidätysprosentti on alhaisempi

14. Perinteisiä omia varoja ovat tullit, jotka kannetaan tuotteiden tuonnista EU:n ulkopuolisista maista. Niiden osuus EU:n talousarviosta on 16 prosenttia vuonna 2018 (23 miljardia euroa). Komission arvioiden mukaan on odotettavissa, että perinteisten omien varojen osuus EU:n talousarviosta pysyy vakaana eli keskimäärin 15 prosentissa EU:n vuotuisesta talousarviosta (26 miljardia euroa) vuosina 2021–2027. Jäsenvaltiot kantavat tullimaksut EU:n puolesta ja asettavat ne EU:n talousarvion käyttöön sen jälkeen kun ne ovat vähentäneet niistä 20 prosenttia kantokulujensa kattamiseksi. Prosenttiluku vaihteli omien varojen järjestelmän aiemmissa versioissa 10 ja 25 prosentin välillä.

15. Komissio arvioi, että kantokulut ovat nykyään korkeammat kuin tullien huolellisesta kantamisesta jäsenvaltioille aiheutuvat tosiasialliset menot. Se huomauttaa myös, että kannetut määrät ja tarkastusten intensiteetti vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain, ja että määristä kantokuluina pidätettyjä osuuksia ei aina käytetä tullitoiminnan tukemiseen⁽²³⁾. Tämän seurauksena komissio on ehdottanut osuuden vähentämistä alkuperäiselle tasolle eli kymmeneen prosenttiin.

16. Perinteiset omat varat ovat todellisia omia varoja ja muodostavat EU:lle luotettavan varainlähteen⁽²⁴⁾. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että komissio ei perustellut kymmenen prosentin osuutta tutkimuksella, jonka avulla olisi saatu luotettavia arvioita jäsenvaltioiden tulliviranomaisille tullien kantamisesta aiheutuneista kustannuksista⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Korkeita kantokuluja pidettiin joidenkin jäsenvaltioiden kohdalla kätkeytyneenä hyvityksenä, kuten käy ilmi myös omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän loppuraportista, s 40.

⁽²⁴⁾ Tullimaksujen kiertäminen vaikuttaa perinteisten omien varojen kantamiseen. Tilintarkastustuomioistuin tutki tullitulojen vajeesta (eli odotettujen tullitulojen ja tosiasiallisesti kannettujen tullimaksujen välisestä erosta) aiheutuvaa ongelmaa erityiskertomuksessa nro 19/2017 ”Tuontimenettelyt: oikeuskehyksen puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin”. Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017.

⁽²⁵⁾ Tilintarkastustuomioistuin pani merkille jo lausunnossaan nro 2/2012, että EU:n tasolla ei ollut suoritettu tutkimusta, jonka avulla olisi saatu luotettavia arvioita tulliviranomaisille tullien kantamisesta ja perinteisten omien varojen saataville asettamisesta aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista.

BKTL:oon perustuvien omien varojen säilyttäminen

17. BKTL:oon perustuvat omat varat on tällä hetkellä EU:n tärkein tulonlähde (103 miljardia euroa eli 71 prosenttia EU:n talousarviosta vuonna 2018). Komission arvioiden mukaan on odotettavissa, että niiden osuus vähenee keskimäärin 58 prosenttiin EU:n vuotuisesta talousarviosta (103 miljardia euroa) vuosina 2021–2027. Kyseisten omien varojen määrä lasketaan soveltamalla yhdenmukaista kerrointa jäsenvaltioiden BKTL:oon. Kerroin määritetään prosenttiosuutena ennakoitujen vuotuisen bruttokansantulojen summasta siten, että katetaan kokonaisuudessaan se talousarvion osa, jota ei rahoiteta perinteisillä omilla varoilla, alv:oon perustuvilla omilla varoilla ja muilla tuloilla. BKTL:oon perustuvia omia varoja käytetään siis EU:n talousarvion tasapainottamiseen.

18. Tilintarkastustuomioistuin on korostanut aiemmissa lausunnoissaan ⁽²⁶⁾ BKTL:oa koskevien tilastollisten aggregaatioiden kokoamisen ja kokoamiseen liittyvien hallintojärjestelmien monimutkaisuutta sekä avoimuuden puutetta tämän omien varojen lähteen laskennassa. Komission monivuotisesta tarkastussyklistä ja varaumien hallinnoinnista johtuen omien varojen laskennassa käytettyjen BKTL-tietojen tarkistaminen kestää erittäin kauan. Tästä seuraa, että kansallisiin rahoitusosuuksiin saatetaan joutua tekemään oikaisuja vielä yli kymmenen vuoden kuluttua, ja jäsenvaltioihin kohdistuu talousarvion liittyvää epävarmuutta ⁽²⁷⁾.

19. Tilintarkastustuomioistuin tiedostaa, että BKTL:oon perustuvien omien varojen avulla varmistetaan EU:n rahoitusjärjestelmän yleinen vakaus. Kuitenkin vuoden 2016 ja 2017 vuosikertomuksissa tilintarkastustuomioistuin huomautti, että oli tehtävä lisäselvityksiä sen varmistamiseksi, että tietyt maailmanlaajuistumiseen liittyvät ilmiöt (kuten monikansallisten yritysten siirtymiset) on otettu asianmukaisesti huomioon kansantalouden tilinpidossa. Komissio on myöntänyt tämän ehdotuksissaan ja todennut, että viimeaikainen talouskehitys aiheuttaa kansallisille viranomaisille haasteita BKTL:n asianmukaisen mittaamisen kannalta. Tämän seurauksena jäsenvaltioiden BKTL:oon perustuvat rahoitusosuudet lasketaan käyttäen tietoja, jotka eivät välttämättä ole tältä osin täysin luotettavia.

Alv:oon perustuvien omien varojen yksinkertaistaminen

20. Nykyisessä järjestelmässä jäsenvaltioiden alv-määräytymisperusteiden yhdenmukaistamisprosessi johtaa lukuisiin korjauksiin ja hyvityksiin. Painotetun keskimääräisen verokannan (WAR) laskentatapa on myös monimutkainen. Tämän omien varojen lähteen osuus on 12 prosenttia EU:n talousarviosta vuonna 2018 (17 miljardia euroa), ja komission arvioiden mukaan sen osuuden odotetaan kasvavan keskimäärin 14 prosenttiin EU:n vuotuisesta talousarviosta (25 miljardia euroa) kaudella 2021–2027.

21. Ehdotettu yksinkertaistaminen perustuu kolmeen vaiheeseen:

- a) keskitytään toimituksiin, joihin sovelletaan yleistä alv-kantaa
- b) sujuvoitetaan alv-määräytymisperusteen laskentamenetelmää käyttämällä yksinkertaistettuja oletuksia, jotka pohjautuvat yleiseen arvonlisäverokantaan perustuviin tuloihin
- c) sovelletaan yleiseen alv-määräytymisperusteeseen yhdenmukaista verokantaa ⁽²⁸⁾, jonka avulla saadaan omina varoina maksettava määrä.

22. Tilintarkastustuomioistuin tutki ehdotettuja menetelmiä ja havaitsi, että oletukset, joita komissio käytti laskiessaan yksinkertaistettuja alv:oon perustuvia rahoitusosuuksia, eivät noudata edellä esitettyjä vaiheita a) ja b). **Liitteessä II** kuvataan yksityiskohtaisesti alv:oon perustuvien omien varojen laskentaan sovellettavaa nykyistä sekä ehdotettua uutta järjestelmää ⁽²⁹⁾.

23. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi launnossaan nro 2/2012, se on useita kertoja arvostellut alv-perusteisiin omiin varoihin liittyvää monimutkaista laskentamenetelmää ⁽³⁰⁾ ja sitä, etteivät ne ole suorassa yhteydessä veropohjaan. Komission uudessa alv-perusteisia omia varoja koskevassa ehdotuksessa yksinkertaistetaan laskentamenetelmää, mutta suora yhteys veropohjaan puuttuu yhä. Tällainen yhteys voitaisiin kuitenkin luoda soveltamalla alv-määräytymisperustetta suoraan alv-tuloihin ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Ks. alaviite 6.

⁽²⁷⁾ Ks. erityiskertomus nro 11/2013 "Bruttokansantuloa (BKTL) koskevien tietojen laadun parantaminen: jäsennellympi ja paremmin kohdennettu lähestymistapa parantaisi komission suorittaman tarkastuksen vaikuttavuutta", sekä tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014.

⁽²⁸⁾ Ehdotuksessa neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevasta täytäntöönpanotoimenpiteistä määritetään yhdenmukaiseksi verokannaksi yksi prosentti. Ehdotuksessa neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä todetaan, että todellinen verokanta saa olla enintään kaksi prosenttia.

⁽²⁹⁾ Komission mukaan tätä uutta omien varojen laskentamenetelmää oli käytettävä, koska tulojen jakautumisesta alv-kannoittain ei ollut saatavilla tietoja.

⁽³⁰⁾ Vuoden 2017 vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin raportoi puutteista komission tavassa tarkistaa alv-perusteiset omat varat, erityisesti painotetun keskimääräisen verokannan laskennan osalta.

⁽³¹⁾ Arvonlisäveron kiertäminen vaikuttaa tämän aggregaatin osalta veron laskentaan sekä nykyisten että ehdotettujen omien varojen kohdalla. Tilintarkastustuomioistuin tutki "arvonlisäverovajetta" erityiskertomuksessa nro 24/2015 "EU:n sisäisten arvonlisäveropetosten torjuminen: lisätoimia tarvitaan".

Uusien omien varojen ”kori”

24. Komissio on ehdottanut kolme uutta tulolähdettä sisältävän ”korin” käyttöönottoa. ”Koriin” perustuvan lähestymistavan tavoitteena on luoda todelliset omat varat, jotka liittyvät EU:n keskeisiin toimintapolitiikkoihin esimerkiksi ilmastomuutoksen, ympäristöpolitiikan, muovistrategian, kiertotalouden ja sisämarkkinoiden aloilla. Ehdotetut uudet tulolähteet ovat kuitenkin olennaisilta osin kansallisia maksuosuuksia, ja kolmesta tulolähteestä vain kahdella (yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvat omat varat ja muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat) voisi olla vaikutusta EU:n toimintapolitiikkojen täytäntöönpanoon (ks. kohdat 26 ja 42).

25. Komission mukaan uudistetun järjestelmän täytäntöönpano ei vaadi ylimääräisiä määrärahoja tai henkilöstöä, erityisesti kun on kyse uusista omista varoista. On kuitenkin huomattava, että tämä arvio ei perustu mihinkään yksityiskohtaiseen tutkimukseen.

Yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvat omat varat

26. Globalisaatio ja digitaalisten yritysten kasvava rooli aiheuttavat haasteita kansallisille veroviranomaisille. Viime vuosina aineettomien hyödykkeiden kasvava määrä on helpottanut pääoman liikkuvuutta ja keskustelun painopiste on siirtynyt kansallisten verotusjärjestelmien riittämättömyydestä näiden kehityssuuntausten asianmukaiseen huomioon ottamiseen. Neuvosto käynnisti vuonna 2011 keskustelut yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan käyttöönottoa koskevasta hankkeesta, ja komissio ehdotti kesäkuun 2015 toimintasuunnitelmassaan⁽³²⁾ vaiheittaista lähestymistapaa kohti EU:n laajuisia yhteisöverojärjestelmää. Komissio teki lokakuussa 2016 kaksi samanaikaista lainsäädäntöehdotusta:

- a) ensimmäinen vaihe: ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta⁽³³⁾, jotta varmistetaan yritysten ja kiinteiden toimipaikkojen veropohjan asianmukainen laskenta EU:ssa
- b) toinen vaihe: ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta⁽³⁴⁾, jotta konsolidointiprosessi ja muut asiaan liittyvät kysymykset käsitellään perusteellisesti⁽³⁵⁾.

27. Jos neuvosto hyväksyy edellä mainitut lainsäädäntöehdotukset ja jäsenvaltiot ratifioivat ne, yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuva verotus tulee pakolliseksi suurille yrityksille, jotka täyttävät tietyt vaatimukset oikeudellisen muodon, verotuksen, konsernin yhtiöiden konsolidoinnin ja konsernia koskevan kynnysarvon (tulot 750 miljoonaa euroa asianomaista tilivuotta edeltäneen vuoden aikana) osalta. Tähän veroon perustuvat ehdotetut uudet omat varat lasketaan soveltamalla kolmen prosentin verokantaa⁽³⁶⁾ monikansallisten yritysten tai konsernien verotettaviin voittoihin.

28. Yritykset, jotka eivät täytä kaikkia näitä kriteerejä, voivat vapaaehtoisesti päättää soveltaa kyseistä veroa jäsenvaltioiden muiden kansallisten yhtiöverojen sijasta. Niiden tulojen arvoa ei kuitenkaan oteta huomioon omien varojen laskentaan käytettävässä veropohjassa.

29. Ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta todetaan, että konsolidointia koskeva veropohja on jaettava konserniyhtiöiden välillä eri jäsenvaltioissa varainhoitovuoden lopussa perustuen malliin, jossa annetaan yhtäläinen painotus (eli kolmannes) kolmelle tekijälle: myynti, työvoima (palkkamenot ja henkilöstön määrä) sekä omaisuuserät.

30. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että yksittäisten jäsenvaltioiden kyky tarkistaa tulojen asianmukainen kohdentaminen konsernin sisällä riippuu siitä, miten muut jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä toimittamalla tietoja eri tytä- ja emoyhtiöiden tilanteesta. Tilintarkastustuomioistuimen ja komission mahdollisuuteen päästä perehtymään yksityisten yritysten hallinnointia koskeviin tietoihin saattaa liittyä rajoituksia.

⁽³²⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2015, oikeudenmukaisen ja tehokkaan yhtiöverojärjestelmän käyttöönottamiseksi Euroopan unionissa: viisi keskeistä toiminta-alaa (COM(2015) 302 final).

⁽³³⁾ Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta (COM(2016) 685 final, 25. lokakuuta 2016).

⁽³⁴⁾ Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (COM(2016) 683 final, 25. lokakuuta 2016).

⁽³⁵⁾ Esimerkiksi konsernin uudelleenjärjestelyt, tappioiden ja realisoitumattomien pääomavoittojen kohtelu ja jakomenetelmä, jota sovelletaan veropohjan jakoon jäsenvaltioiden kesken.

⁽³⁶⁾ Kyseessä on yhdenmukainen verokanta, joka sisältyy ehdotukseen neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä. Ehdotuksessa neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä todetaan, että todellinen verokanta saa olla enintään kuusi prosenttia.

31. Komissio on ehdottanut sekä yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan että muovipakkausjätteen osalta, että tiettyä varainhoitovuotta seuraavan kuudennen vuoden heinäkuun 31 päivän jälkeen näiden omien varojen laskentaan liittyviä mahdollisia muutoksia ei enää oteta huomioon ⁽³⁷⁾. Tästä ajanjaksosta, jonka aikana jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia tietyn vuoden osalta voidaan tarkistaa, käytetään nimitystä ”vanhentumisaika”.

32. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tämä ajanjakso on pidempi kuin alv- ja BKT-perusteisten omien varojen kohdalla sovellettava ajanjakso, joka on vain neljä vuotta. Sama pätee myös tositteiden säilytysaikaan ⁽³⁸⁾. Koska sekä komissio että jäsenvaltiot voivat pidentää vanhentumisaikaa asettamalla varauksia, EU:n talousarvioon ei kohdistu taloudellisia riskejä, jotka liittyvät yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan ja muovipakkausjätteeseen perustuviin uusiin omiin varoihin (ks. liite I).

33. Kun otetaan huomioon, että kahden vuoden jälkeen ehdotusten antamisesta direktiivejä yhteisestä yhteisöveropohjasta ja yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta ei ole vielä hyväksytty, voidaan todeta, että järjestelmä otetaan käyttöön aikaisintaan usean vuoden kuluttua uuden monivuotisen rahoituskehityksen alkamisen jälkeen. Yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvien omien varojen avulla on tarkoitus rahoittaa keskimäärin kuusi prosenttia EU:n vuotuisesta talousarviosta (12 miljardia euroa) kaudella 2021–2027 ⁽³⁹⁾.

EU:n päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat

34. Pariisin sopimus hyväksyttiin joulukuussa 2015. EU sitoutui sopimuksen perusteella vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään vähintään 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä (vuoden 1990 tasosta). EU:n päästökauppajärjestelmä on yksi tärkeimmistä välineistä ⁽⁴⁰⁾ näiden päästöjen vähentämistavoitteiden saavuttamisen kannalta. EU on päästökauppajärjestelmälläan asettanut katon tiettyjen energiahuollon alojen, energiaintensiivisen teollisuuden ja ETA-alueen sisäisten lentojen kokonaispäästöille ja luonut päästöoikeuksien markkinat. Niiden avulla se on asettanut hinnan hiilidioksidille. Se muodostaa päästöille ylärajan (päästökaton). Yritykset saavat tai ostavat päästöoikeuksia, joilla ne voivat käydä kauppaa. **Laatikkossa 1** luodaan katsaus EU:n päästökauppajärjestelmään ⁽⁴¹⁾.

Laatikko 1 – Katsaus EU:n päästökauppajärjestelmään

EU:n päästökauppajärjestelmä toimii ”päästökatto ja -kauppa” -periaatteen mukaisesti. EU:n tasolla on asetettu katto kasvihuonekaasujen kokonaismäärälle, jonka voimalat, tehtaat ja muut järjestelmään kuuluvat yritykset voivat päästää monivuotisen jakson aikana. Asetetun katon puitteissa yritykset saavat tai ostavat päästöoikeuksia, joilla ne voivat halutessaan käydä kauppaa.

Vuosina 2013–2020 ydinvoimalaitosten ja muiden kiinteiden asennusten päästökattoa vähennetään vuosittain 1,74 prosentilla. Vuodesta 2021 alkaen vuotuinen vähennys on 2,2 prosenttia.

Päästöoikeuksien huutokaupoista kertyy jäsenvaltioille tuloja. Niiden määrä oli yhteensä 21,3 miljardia euroa vuosina 2013–2017. EU:n päästökauppadirektiivin mukaan vähintään 50 prosenttia näistä tuloista olisi käytettävä ilmastoon liittyviin tarkoituksiin. Komission mukaan näihin tarkoituksiin käytetään päästökauppajärjestelmän tuloista noin 80 prosenttia.

35. Ehdotettu uusi omien varojen lähde lasketaan soveltamalla 20 prosentin verokantaa ⁽⁴²⁾ päästöoikeuksien huutokaupasta saataviin tuloihin, jotka arvostetaan huutokaupan selvityshintaan ja jotka ovat jaettavissa kaikkien jäsenvaltioiden kesken vuosien 2005–2007 päästöjen perusteella ⁽⁴³⁾. Huutokaupan hinnat ja volyymit julkaistaan päivittäin asianomaisilla foorumeilla.

⁽³⁷⁾ Ehdotus neuvoston asetukseksi (COM(2018) 326 final), 13 artiklan 4 kohta.

⁽³⁸⁾ EU:n päästökauppajärjestelmään perustuvien omien varojen ja perinteisten omien varojen kohdalla asiakirjojen säilytysaika on vähintään kolme vuotta.

⁽³⁹⁾ Tietojen rajallisuuden vuoksi tämä laskelma perustuu vuoden 2012 tietoihin, ja siihen sisältyvät kaikki monikansalliset konsernit (mukaan lukien ne, jotka eivät ylitä kohdassa 28 mainittua kynnysarvoa).

⁽⁴⁰⁾ EU:n päästökauppajärjestelmään kuulumattomien alojen osalta on asetettu jäsenvaltioiden tasolla sitovat vuotuiset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet.

⁽⁴¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin on hiljattain julkaissut kertomuksen EU:n päästökauppajärjestelmästä (erityiskertomus nro 6/2015 ”Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän eheys ja täytäntöönpano”). Lisää julkaisuja tältä alalta annetaan piakkoin.

⁽⁴²⁾ Kyseessä on yhdenmukainen verokanta, joka sisältyy ehdotukseen neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevasta täytäntöönpanotoimenpiteistä. Ehdotuksessa neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä todetaan, että todellinen verokanta saa olla enintään 30 prosenttia.

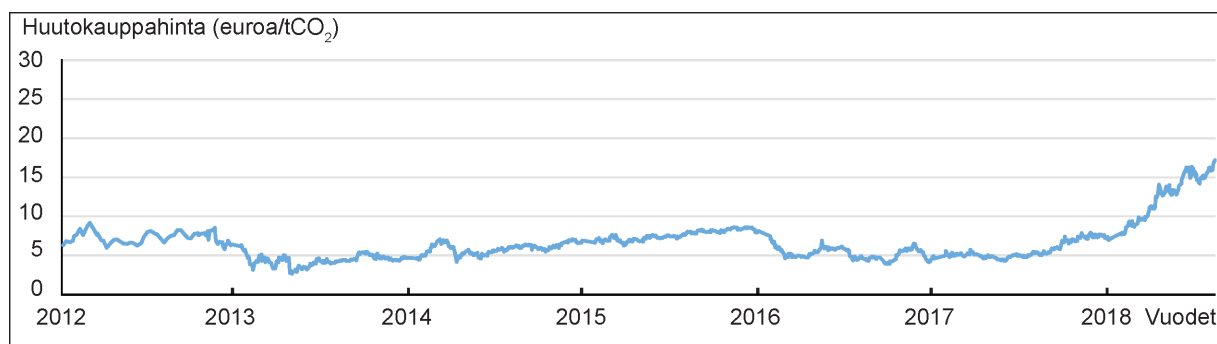
⁽⁴³⁾ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32), 10 artiklan 2 kohdan a alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna 14 päivänä maaliskuuta 2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/410 (EUVL L 76, 19.3.2018, s. 3) (”päästökauppadirektiivi”).

36. EU:n päästökauppajärjestelmä on tärkeä työkalu, jonka avulla pannaan täytäntöön EU:n ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa. ehdotetut EU:n päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat eivät kuitenkaan luo jäsenvaltioille lisäkannustinta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen.

37. Komissio toteaa, että se odottaa EU:n päästökauppajärjestelmään perustuvien omien varojen avulla rahoitettavan keskimäärin kaksi prosenttia EU:n vuotuisesta talousarviosta (kolme miljardia euroa) kaudella 2021–2027. Kuten **kaaviosta 4** käy ilmi, päästöoikeuksien huutokaupan selvityshinta⁽⁴⁴⁾ on epävaka. Tämä ei kuitenkaan vaaranna talousarvion vakautta, sillä päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat muodostavat vain pienen osan EU:n tuloista.

Kaavio 4

Päästöoikeuksien huutokauppahinnat tammikuusta 2012 syyskuuhun 2018



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim julkisesti saatavilla olevien huutokauppafoorumin verkkosivun (www.eex.com) tietojen perusteella.

Muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat

38. Muovipakkausten osuus kuluttajien tuottamasta muovijätteestä on EU:ssa noin 60 prosenttia. Komissio on ehdottanut tavoitteeksi kierrättää vähintään 50 prosenttia kaikista muovipakkauksista EU:ssa vuoteen 2025 mennessä ja yli puolet vuoteen 2030 mennessä. Se on myös asettanut tavoitteeksi varmistaa, että kaikki EU:n markkinoille saatetut muovipakkaukset ovat vuoteen 2030 mennessä uudelleenkäytettäviä tai helposti kierrätettäviä⁽⁴⁵⁾.

39. Kunkin jäsenvaltion rahoitusosuus tässä ehdotetussa EU:n talousarvion omien varojen lähteessä on suoraan verrannollinen asianomaisessa jäsenvaltiossa syntyneen kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrään. Se lasketaan soveltamalla kyseiseen määrään verokantaa 0,80 euroa kilogrammalta⁽⁴⁶⁾ kierrättämätöntä muovipakkausjätettä.

40. **Laatikossa 2** havainnollistetaan niiden tietojen lähde ja laatua, joita komissio käytti muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen laskentaan.

⁽⁴⁴⁾ Päästökauppadirektiivin muutoksilla asetettiin käyttöön mekanismeja, joiden avulla pyritään vakauttamaan huutokaupan hinnat. Nämä hinnat ovat kuitenkin riippuvaisia huutokaupan tuloksista.

⁽⁴⁵⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle, "EU:n strategia muoveista kiertotaloudessa" (COM(2018) 28 final, 16. tammikuuta 2018), ja komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle kiertotalouden seurantakehyksestä (COM(2018) 29 final, 16. tammikuuta 2018).

⁽⁴⁶⁾ Kyseessä on yhdenmukainen verokanta, joka sisältyy ehdotukseen neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä. Ehdotuksessa neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä todetaan, että todellinen verokanta saa olla enintään 1,00 euroa kilogrammalta.

Laatikko 2 – Muovipakkausjätteen lähteet ja sitä koskevien tietojen laatu

Pakkausjätteen syntymistä ja kierrätystä koskevat tiedot ilmoitetaan jo komissiolle (Eurostatille) pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 12 artiklan nojalla⁽⁴⁷⁾.

Komissio toteaa, että kierrätetystä muovipakkausjätteestä annettavia tietoja olisi edelleen parannettava joidenkin jäsenvaltioiden kohdalla. Komission mukaan tämä voidaan saavuttaa uuden jätelainsäädännön avulla, jossa otetaan käyttöön tiukat ja yhdenmukaiset laskentasäännöt. Tämä lainsäädäntö hyväksyttiin toukokuussa 2018⁽⁴⁸⁾ ja sillä muutettiin edellä mainittua direktiiviä. Nämä direktiiviin tehdyt muutokset, joilla otetaan käyttöön tiukat ja yhdenmukaiset laskentasäännöt, on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä heinäkuuhun 2020 mennessä.

41. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tilastojen luottamuksellisuuden vuoksi⁽⁴⁹⁾ ei ole mahdollista laatia täydellistä kirjausketjua, jossa dokumentoitaisiin tämän omien varojen lähteen laskennan perustana käytettyjen tilastotietojen kokoaminen. Komission on määrä kohdistaa tähän varainlähteeseen monivuotinen valvontamenettely, samoin kuin BKTL-perusteisten omien varojen kohdalla (ks. kohta 18).

42. Muovipakkausjätteeseen perustuvan omien varojen lähteen tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita vähentämään muovista pakkausjätettä. Tällainen toimintatavan muutos saattaa pitkällä aikavälillä vähentää laskentaperustana olevan jätteen määrää. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että samoin kuin yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvien omien varojen kohdalla, vanhentumisaika ei vastaa alv- ja BKTL-perusteisiin omiin varoihin sovellettavia vanhentumisaikoja (ks. kohdat 31 ja 32 sekä **liite I**).

43. Komissio arvioi, että muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen avulla rahoitetaan keskimäärin neljä prosenttia EU:n vuotuisesta talousarviosta (seitsemän miljardia euroa) kaudella 2021–2027. Näissä arvioissa oletetaan, että kaikki jäsenvaltiot täyttävät direktiiveissä asetetut kierrätystavoitteet. Arvioissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon edellä mainittua mahdollista toimintatapaa liittyvää muutosta.

Korjausten vaiheittainen poistaminen

44. Fontainebleaussa kesäkuussa 1984 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa annettiin päätelmä, jonka mukaan jonkin jäsenvaltion budjettitakaan ollessa liiallinen sen suhteelliseen vaurauteen nähden voidaan soveltaa korjausmekanismeja. Sitten omien varojen järjestelmässä on sovellettu joitakin korjausmekanismeja tiettyjen jäsenvaltioiden hyväksi. Tämä on tehnyt EU:n talousarvion rahoituksesta liian monimutkaisia ja vähemmän avointa, kuten tilintarkastustuomioistuin on korostanut aiemmissa lausunnoissaan⁽⁵⁰⁾.

45. Sovellettavat korjausmekanismit ovat seuraavat: Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus⁽⁵¹⁾, Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävään korjaukseen liittyvät alennukset Saksalle, Alankomaille, Itävalle ja Ruotsille, kiinteämääräiset vähennykset BKTL-perusteisiin omiin varoihin Tanskassa, Alankomaissa, Itävallassa ja Ruotsissa, ja alennetut alv-verokannat Saksan, Alankomaiden ja Ruotsin osalta.

46. Komissio esitti EU:n rahoitusjärjestelmän uudistamishdotuksessaan yhtenä muutoksena näiden korjausten vaiheittaista poistamista (Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän korjauksen poistamista mutta Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävään korjaukseen liittyvien alennusten säilyttämistä) vuosina 2021–2025. Asianomaisia viittä jäsenvaltiota⁽⁵²⁾ koskevien korjausten viimeäärät vahvistetaan nykyisessä järjestelmässä vuoden 2020 osalta tehtävän laskelman perusteella (arviolta yhteensä 5,8 miljardia euroa). Kaikki korjaukset muutetaan kertakorvauksiksi ja niiden määrää pienennetään vaiheittain tasasuuruisesti (17 prosenttia vuodessa).

⁽⁴⁷⁾ EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10.

⁽⁴⁸⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/852, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta (EUVL L 150, 14.6.2018, s. 141).

⁽⁴⁹⁾ "Tilastosalaisuudella" tarkoitetaan "sitä, että suoraan tilastollisiin tarkoituksiin tai välillisesti hallinnollisista tai muista lähteistä saatuja yksittäisiin tilastoyksiköihin liittyviä salassapidettäviä tietoja suojataan, ja mikä edellyttää, että estetään saatujen tietojen käyttö muihin kuin tilastollisiin tarkoituksiin ja tietojen laiton paljastaminen". Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 223/2009, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2009, Euroopan tilastoista sekä salassapidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1101/2008, yhteisön tilastoista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 ja Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmakomitean perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 89/382/ETY, Euratom kumoamisesta (EUVL L 87, 31.3.2009, s. 164), 2 artiklan 1 kohdan e alakohta.

⁽⁵⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuin on ilmaissut lausunnoissa nro 2/2012 ja nro 2/2006 kantavansa huolta siitä, että EU:n talousarvion rahoituksen tarkoitettu nykyinen omien varojen järjestelmä ja aiemmat järjestelmät ovat molemmat monimutkaisia eivätkä riittävän avoimia.

⁽⁵¹⁾ Ehdotuksen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus jatkuu yhtä kauan kuin Yhdistyneen kuningaskunnan maksut EU:n talousarvioon (eli vuoteen 2020).

⁽⁵²⁾ Tanska, Saksa, Alankomaat, Itävalta ja Ruotsi.

47. Komission mukaan korjausten poistaminen välittömästi vuodesta 2021 alkaen voi johtaa maksuosuuksien äkilliseen kasvuun niiden jäsenvaltioiden kohdalla, jotka olivat aiemmin hyötäneet näistä korjauksista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että korjausten asteittainen poistaminen on askel kohti nykyistä avoimempaa ja yksinkertaisempaa järjestelmää (ks. kohdat 44 ja 45). Komission ehdotuksen mukaan korjaukset lakkaavat vuonna 2026.

Omien varojen enimmäismäärien korottaminen

48. Vuotuisten maksumäärärahojen kattamiseen käytettävien omien varojen enimmäismäärä on nykyisin 1,20 prosenttia kaikkien jäsenvaltioiden yhteenlasketusta BKTL:sta. Maksusitoumusmäärärahojen kohdalla vastaava osuus on 1,26 prosenttia. Kun huomioon otetaan Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta eroamisen vaikutus unionin ja Euroopan kehitysrahaston (EKR) sisällyttäminen EU:n talousarvioon, sekä tarve kattaa lainoihin tai EU:n talousarviosta taattuihin rahoitusvälineisiin liittyvät rahoitusvelat EU:n talousarviosta, komissio on ehdottanut enimmäismäärien nostamista maksumäärärahojen osalta 1,29 prosenttiin ja maksusitoumusmäärärahojen osalta 1,35 prosenttiin 27 jäsenvaltion yhteenlasketusta BKTL:sta.

KOLMAS OSA: JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTETUT MUUTOKSET

49. Komissio on ehdottanut EU:n tulevaan rahoitusjärjestelmään seuraavia muutoksia nykyiseen järjestelmään verrattuna: vähennetään BKTL-perusteisia omia varoja 13 prosenttiyksikköä; otetaan käyttöön (yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, EU:n päästökauppajärjestelmään ja muovipakkausjätteeseen perustuvien) uusien omien varojen ”kori”, jonka osuus EU:n tuloista on 12 prosenttia; lisätään hieman yksinkertaistettuja alv-perusteisia omia varoja ja säilytetään muut omien varojen lähteet (perinteiset omat varat ja muut tulot) samalla yleistasolla. Komissio on myös ehdottanut nykyisten korjausten vaiheittaista poistamista, mikä hyödyttää tiettyjä jäsenvaltioita, ja omia varoja koskevien enimmäismäärien korottamista.

50. EU:n rahoituksen tulevaisuutta koskevassa pohdinta-asiakirjassa esitettiin uudistuksen keskeiset periaatteet, ottaen huomioon omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän suositukset. Ehdotukseen sisällytettiin niistä osa, mutta ei kaikkia. Lisäksi uudistuksessa puututaan ainoastaan joihinkin heikkouksiin, joita tilintarkastustuomioistuin havaitsi aiempien nykyisiä omia varoja koskevien tarkastustensa yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotettu EU:n rahoitusjärjestelmä on edelleen monimutkainen.

51. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että ehdotusta valmisteltaessa ei suoritettu kattavaa, dokumentoitua ja julkaistua vaikutustenarviointia (ks. kohta 7).

52. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi uudistetussa järjestelmässä seuraavat keskeiset ongelmat:

- Ehdotettuun yksinkertaistettuun alv-perusteiseen omiin varojen lähteeseen sisältyy oletuksia yleisen alv-kannan piiriin kuuluvista tapahtumista, joiden kohdalla ei noudateta eräitä komission kuvaamia laskentavaiheita (ks. kohta 22).
- Yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvan omien varojen lähteen edellytyksenä on asianomaista veroa koskeva direktiivi, jonka neuvosto hyväksyy ja jonka jäsenvaltiot saattavat osaksi kansallista lainsäädäntöä, joten nämä omat varat tullaan sisällyttämään talousarvioon aikaisintaan useita vuosia uuden monivuotisen rahoituskehyksen alkamisen jälkeen (ks. kohdat 26, 27 ja 33).
- EU:n päästökauppajärjestelmä on tärkeä työkalu, jonka avulla pannaan täytäntöön EU:n ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa. Ehdotetut päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat eivät kuitenkaan luo jäsenvaltioille lisäkannustinta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen. Lisäksi kyseessä ei ole vakaa varojen lähde, koska päästöoikeuksien huutokauppahinnat ovat epävakaita (ks. kohdat 36 ja 37).
- Muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat luovat jäsenvaltioille kannustimen tehostaa muovin kierrätystä. Näiden omien varojen laskennassa käytettävien tietojen laatua on kuitenkin tarpeen parantaa (ks. kohdat 40 ja 42).
- Korjauksiin perustuvan järjestelmän asteittainen poistaminen on askel kohti avoimempaa ja yksinkertaisempaa järjestelmää. Komission ehdotuksen mukaan korjaukset lakkaavat vuonna 2026 (ks. kohta 47).
- Ehdotettuja uusia omia varoja koskeviin tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuuksiin saattaa liittyä rajoitteita yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan ja muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen kohdalla. Vaarana on, että tämä voi vaikeuttaa tarkastettavuutta ja siten myös tilivelvollisuuden toteutumista (ks. kohdat 30 ja 41).

Ehdotettua omien varojen järjestelmän uudistusta koskevat parannussuositukset

53. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että lainsäädäntöelimet pyytävät komissiota toteuttamaan seuraavat toimet mahdollisimman pian:

Suositus 1: Lainsäädäntöehdotusten tarkistaminen

Komission olisi tarkistettava ehdotuksiaan uusien omien varojen osalta:

- a) yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvat omat varat – komission olisi huolellisesti arvioitava, millä todennäköisyydellä tämä varainlähde toteutuu seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen aikana ja mitkä ovat toteutumisen mahdollisen viivästymisen vaikutukset
- b) EU:n päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat – komission olisi selvennettävä ehdotuksessaan, että tämä varainlähde ei luo jäsenvaltioille lisäkannustinta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen komission olisi myös analysitava varainlähteeseen liittyvän epävakauden vaikutusta
- c) muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat – komission olisi analysitava, kuinka muovipakkausjätteeseen perustuvina omina varoina kannettavaksi odotettavat varat saattavat vähentyä kotitalouksien ja talouden toimijoiden toimintatavoissa tapahtuvien muutosten seurauksena.

Suositus 2: Yksinkertaistettuja alv-perusteisia omia varoja koskevan ehdotuksen uudelleenarviointi

Komission olisi arvioitava uudelleen ehdotustaan yksinkertaistetuista alv-perusteisista omista varoista. Jos se päättää säilyttää tämän varainlähteen, se voi

- joko selventää, että ehdotetut yksinkertaistukset eivät johda alv-osuuksien laskentaan yleiseen arvonlisäverokantaan perustuvien veropohjien perusteella,
- tai ottaa käyttöön uuden varainlähteen, joka perustuu pelkästään alv-tuloihin.

54. **Liitteessä I** esitetään ensimmäisessä ja toisessa osassa käsiteltyjä komission ehdotuksia koskevat muutokset ja kommentit.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 9. lokakuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

LIITE I

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN EHDOTUKSIIN ESITTÄMÄT MUUTOKSET

Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (COM(2018) 325 final)

| Viite | Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus / ehdotettu muutos | Kommentit |
|--------------------------------|---|---|
| Johdanto | ottaa huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunnon; | tällainen viittaus olisi tehtävä, koska parlamentti on pyytänyt Euroopan tilintarkastustuomioistuimelta lausuntoa. |
| 2 artiklan 1 kohdan b alakohta | Poistetaan ilmaisu ”yleisen arvonlisäverokannan alaisista luovutuksista ja suorituksista kannettavasta” ja arvioidaan ehdotusta uudelleen suosituksessa 2 kuvatulla tavalla. | Komission ehdottaman menetelmän avulla ei erotella yleisen arvonlisäverokannan alaisia luovutuksia ja suorituksia (ks. kohta 22). |

Ehdotus neuvoston asetukseksi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, Euroopan unionin päästökauppa-järjestelmään ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettavista menetelmistä ja menettelyistä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (COM (2018) 326 final)

| Viite | Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus / ehdotettu muutos | Kommentit |
|--|--|---|
| 2 artiklan 1 kohta ja 13 artikla 4 kohta | Korvataan ilmaisu ”kuudennen vuoden” ilmauksella ”neljännen vuoden”. | Kuusi vuotta saattaa olla liian pitkä aika tietojen jättämiselle avoimeksi. Tämä tuo talousarvioon epävarmuutta komission ja jäsenvaltioiden kannalta (ks. kohdat 31, 32 ja 42). Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa mainittua muutosta, jotta kyseiset kaksi uutta omien varojen lähdetä (yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan ja muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat) yhdenmukaistetaan BKT- ja alv-perusteisiin omiin varoihin nähden. |
| 4 artikla | — | Selvyyden vuoksi tämän säännöksen olisi oltava osa asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 muutosta (ks. kohdat 11 ja 12). |

Ehdotus neuvoston asetukseksi arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 muuttamisesta (COM(2018) 328 final)

| Viite | Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus / ehdotettu muutos | Kommentit |
|--|---|---|
| Johdanto-osan 1, 2 ja 3 kappale 1 artiklan 2, 4, 6 ja 7 kohta | Poistetaan ilmaus ”yleisen” ja arvioidaan ehdotusta uudelleen suosituksessa 2 kuvatussa tavalla. | Komission ehdottaman menetelmän avulla ei erotella yleisen arvonlisäverokannan alaisia luovutuksia ja suorituksia (ks. kohta 22). |

LIITE II

EHDOTETTujen UUSIEN ALV-PERUSTEISTEN OMIEN VAROJEN LASKENTAMENETELMÄ

Nykyinen järjestelmä:

Menetelmä, jolla lasketaan jäsenvaltioiden arvonlisäveroon perustuvat omat varat, perustuu teoreettisesti yhdenmukaisesti alv-kantaan. Tämä on tehty, jotta jäsenvaltiot eivät voi valitsemillaan alv-kantojen yhdistelmillä (alv-direktiivin asettamissa rajoissa) vaikuttaa niiden maksettavaksi tuleviin rahoitusosuuksiin. Tämän monimutkaisen menetelmän lähtökohtana on kunkin jäsenvaltion kantaman arvonlisäveron määrä (tulot), ja sen jälkeen, kun tarvittavat korjaukset ja hyvitykset on tehty, tämä määrä jaetaan painotetulla keskimääräisellä verokannalla (WAR). WAR-laskelma perustuu erilaisten tavaroiden luovutusten ja palvelujen yhdistelmän monimutkaiseen tilastolliseen analyysiin ja kaikissa jäsenvaltioissa sovellettuihin arvonlisäverokantoihin. Tuloksena saatava teoreettisesti yhdenmukaistettu alv-määräytymisperuste kerrotaan tämän jälkeen kiinteällä alv-kannalla, ja näin määritetään kunkin jäsenvaltion osuus.

Tämä laskelma havainnollistetaan seuraavalla kaavalla, jota sovelletaan kunkin jäsenvaltion osalta:

$$\text{Arvonlisäveroon perustuvat omat varat} = \frac{\text{Alv-tulojen kokonaismäärä (mukautettu)}}{\text{Painotettu keskimääräinen verokanta (WAR)}} \times \text{Verokanta}$$

Ehdotettu uusi järjestelmä:

Koska WAR:n laskenta on monimutkaista, komissio ehdottaa, että lähestymistapaa yksinkertaistettaisiin poistamalla nämä vaiheet. Komission ehdottama uusi järjestelmä perustuu yleisen arvonlisäverokannan mukaan verotettaviin tapahtumiin, mikä merkitsee, että tavarat ja palvelut, joihin sovelletaan muita verokantoja, jäävät järjestelmän ulkopuolelle.

Komissio analysoi ajanjaksoa 2011–2015 koskevat tiedot ja havaitsi, että yleisen arvonlisäverokannan mukaan verotettujen tavaroiden ja palveluiden osuus tapahtumista oli noin 74 prosenttia. Osuus vaihteli jäsenvaltiosta riippuen noin 46 ja 99 prosentin välillä. Komissio päätteli, että EU:n yleinen osuus yleisen arvonlisäverokannan alaisista luovutuksista ja suorituksista oli 45 prosenttia.

Komission ehdottaman laskentatavan ensimmäisessä vaiheessa kunkin jäsenvaltion alv-tulojen kokonaismäärään sovelletaan tätä 45 prosentin verokantaa, koska luovutuksista ja suorituksista ei ole saatavilla verokantojen mukaan eriteltyjä tietoja. Komissio olettaa, että mainitun kertolaskun avulla saadaan määritettyä jäsenvaltioiden **yleisen arvonlisäverokannan alaiset tulot**. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että menetelmä ei ole varma. Tulos, joka saadaan käyttämällä kertolaskussa 45 prosentin verokantaa, ei sulje pois muiden alv-kantojen perusteella kannettuja tuloja. Tulos on yksinkertaisesti vain 45 prosentin osuus tulojen kokonaismäärästä (45 prosentin osuus yleisen arvonlisäverokannan alaisista luovutuksista ja suorituksista, johon lisätään 45 prosentin osuus muiden verokantojen alaisista luovutuksista ja suorituksista). Tämä ei ole sama asia kuin yleisen arvonlisäverokannan alaiset tulot.

Toisessa vaiheessa jaetaan kunkin jäsenvaltion ”yleisen arvonlisäverokannan alaiset tulot” maan yleisellä arvonlisäverokannalla. Komission mukaan laskutoimituksen tuloksena saadaan **yleiseen arvonlisäverokantaan perustuva veropohja**. Tuloksena saatu ”yleiseen arvonlisäverokantaan perustuva veropohja” edustaa kuitenkin eri verokantojen perusteella kannettujen tulojen yhdistelmää, joka on vain jaettu yleisellä verokannalla. Sillä on siis vain vähän käytännön merkitystä.

Komissio ehdottaa lopuksi alv-kannan (yhdestä prosentista enintään kahteen prosenttiin) soveltamista yleiseen arvonlisäverokantaan perustuvaan veropohjaan.

Mainitut vaiheet voidaan tiivistää seuraavaan kaavaan:

$$\text{Arvonlisäveroon perustuvat omat varat} = \frac{45 \text{ prosenttia} \times \text{alv-tulojen kokonaismäärästä}}{\text{Yleinen arvonlisäverokanta}} \times \text{Alv-kanta}$$

Tämä voidaan kirjoittaa puhtaasti matemaattisena kaavana seuraavasti:

$$\text{Arvonlisäveroon perustuvat omat varat} = \frac{\text{Alv-tulojen kokonaismäärä}}{\text{Yleinen arvonlisäverokanta}} \times 45 \text{ prosentin} \times \text{alv-kanta}$$

Samaan lopputulokseen voidaan kuitenkin päästä yksinkertaisesti jakamalla alv-tulot yleisellä verokannalla ja soveltamalla 0,45 prosentin alv-kantaa (yksi prosentti 45 prosentista).

Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio on korvannut laskentaprosessissaan monimutkaisen painotetun keskimääräisen verokannan yksinkertaisella yleisellä verokannalla. Komissio on käyttänyt yksinkertaistettuja alv-perusteisia omia varoja koskevien maksuosuuksien laskennassa oletuksia, joiden kohdalla ei kuitenkaan noudateta eräitä komission ehdotuksessa kuvattuja laskentavaiheita.
