



Lausunto 2/2021

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

**komission ehdotuksesta neuvoston
asetukseksi asetuksen (EU, Euratom)
N:o 609/2014 muuttamisesta
ennustettavuuden lisäämiseksi
jäsenvaltioiden kannalta ja
riitojenratkaisumenettelyjen
selkeyttämiseksi perinteisten ja
ALV- ja BKTL-perusteisten omien
varojen käyttöön asettamisen
yhteydessä (COM(2021) 327 final,
25.6.2021, 2021/0161 (NLE))**

Sisällys

	Kohta
Johdanto	01–06
Huomautukset	07–38
Kassanhallinta	08–09
Omien varojen käyttöön asettamista koskevat säännöt	10–13
Viivästyskorkojärjestelmä	14–18
Perintäkelvottomien perinteisten omien varojen hallinnointi	19–24
Riitojenratkaisumenettelyt	25–35
Eri omien varojen hallinnointia koskevien sääntöjen johdonmukaisuus	36–38
Johtopäätökset	39–42
Liite – Tilintarkastustuomioistuimen esittämät muutokset ehdotukseen	

EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

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

ottaa huomioon komission ehdotuksen neuvoston asetukseksi asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 muuttamisesta ennustettavuuden lisäämiseksi jäsenvaltioiden kannalta ja riitojenratkaisumenettelyjen selkeyttämiseksi perinteisten ja ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisen yhteydessä (COM(2021) 327 final, 25.6.2021, 2021/0161 (NLE)),

ottaa huomioon neuvoston esittämän lausuntopyynnön, jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 6 päivänä heinäkuuta 2021,

ottaa huomioon Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta 14 päivänä joulukuuta 2020 annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053¹,

ottaa huomioon perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014², sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 17 päivänä toukokuuta 2016 annetulla asetuksella (EU, Euratom) 2016/804³,

ottaa huomioon arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89⁴, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 30 päivänä huhtikuuta 2021 annetulla neuvoston asetuksella (EU, Euratom) 2021/769⁵,

ottaa huomioon Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä ja asetuksen (EU, Euratom) N:o 608/2014 kumoamisesta 30 päivänä huhtikuuta 2021 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2021/768⁶,

¹ EUVL L 424, 15.12.2020, s. 1.

² EUVL L 168, 7.6.2014, s. 39.

³ EUVL L 132, 21.5.2016, s. 85.

⁴ EYVL L 155, 7.6.1989, s. 9.

⁵ EUVL L 165, 11.5.2021, s. 9.

⁶ EUVL L 165, 11.5.2021, s. 1.

ottaa huomioon kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen laskennasta, kyseisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelyistä, käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä sekä bruttokansantuloon perustuvien omien varojen tietyistä näkökohdista 30 päivänä huhtikuuta 2021 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2021/770⁷ ja

ottaa huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aiemmat lausunnot⁸ EU:n omien varojen järjestelmästä, varsinkin lausunnot 7/2015 ja 5/2018,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

⁷ EUVL L 165, 11.5.2021, s. 15.

⁸ Lausunnot 11/2020 (EUVL C 26, 22.1.2021, s. 1), 5/2018 (EUVL C 431, 29.11.2018, s. 1), 7/2015 (EUVL C 5, 8.1.2016, s. 1), 7/2014 (EUVL C 459, 19.12.2014, s. 1), 2/2012 (EUVL C 112, 18.4.2012, s. 1), 2/2008 (EUVL C 192, 29.7.2008, s. 1), 2/2006 (EUVL C 203, 25.8.2006, s. 50), 4/2005 (EUVL C 167, 7.7.2005, s. 1) ja 7/2003 (EUVL C 318, 30.12.2003, s. 1).

Johdanto

01 Euroopan unionin (EU) talousarvion rahoitusjärjestelmää ei ole uudistettu merkittävästi vuoden 1988 jälkeen. Tärkeimpiä tuloluokkia ovat viimeisten 33 vuoden aikana olleet perinteiset omat varat, arvonlisäveroon perustuvat omat varat (jäljempänä 'ALV-perusteiset omat varat') ja bruttokansantuloon perustuvat omat varat (jäljempänä 'BKTL-perusteiset omat varat').

02 Vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä annettiin uusi omia varoja koskeva päätös⁹, joka tuli voimaan 1. kesäkuuta 2021. Päätöstä on sovellettu takautuvasti 1. tammikuuta 2021 lähtien sen jälkeen, kun sen ratifiointiprosessi jäsenvaltioissa oli saatu päätökseen. Uudistetussa EU:n rahoitusjärjestelmässä pidettiin edelleen voimassa kolme tämänhetkistä tulolähdettä, mutta kahteen niistä – perinteisiin omiin varoihin ja ALV-perusteisiin omiin varoihin – tehtiin joitakin muutoksia. Lisäksi otettiin käyttöön uusi omien varojen laji. Nämä omat varat koostuvat kansallisista rahoitusosuuksista ja perustuvat kierrättämättömän muovipakkausjätteen painoon.

03 Tämänhetkinen lainsäädäntökehys, jonka mukaisesti omia varoja koskevaa päätöstä pannaan täytäntöön, käsittää kaksi asetusta, jotka koskevat omien varojen asettamista käyttöön: toinen asetus koskee perinteisiä omia varoja sekä ALV- ja BKTL-perusteisia omia varoja (omien varojen käyttöön asettamista koskeva asetus¹⁰, jäljempänä 'käyttöönasettamisasietus') ja toinen uusia kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja¹¹. Lisäksi on annettu erillinen asetus, joka kattaa osan ALV-perusteisten omien varojen kantoa koskevista järjestelyistä¹².

04 Käyttöönasettamisasietus on EU:n rahoitusjärjestelmän keskeinen pilari, jossa vahvistetaan menettelyt edellä mainittujen kolmen oman varan asettamiseksi EU:n talousarvion käyttöön. Asetuksella pyritään takaamaan omien varojen oikea-aikainen kantaminen ja varmistamaan samalla jäsenvaltioiden tasapuolinen kohtelu. Asetuksen nykyinen versio tuli voimaan 1. lokakuuta 2016, ja sitä alettiin soveltaa takautuvasti 1. tammikuuta 2014 lähtien.

⁹ Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 (ks. alaviite 1).

¹⁰ Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 609/2014 (ks. alaviitteet 2 ja 3).

¹¹ Neuvoston asetus (EU, Euratom) 2021/770 (ks. alaviite 7).

¹² Neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1553/89 (ks. alaviite 5).

05 Komissio esitteli 25. kesäkuuta 2021 ehdotuksensa¹³ (jäljempänä 'komission ehdotus') neuvoston asetukseksi, jolla käyttöönasettamisasetusta muutetaan. Tarkoituksena on parantaa ennustettavuutta jäsenvaltioiden kannalta ja selventää riitojenratkaisumenettelyjä omien varojen käyttöön asettamisen yhteydessä. Ehdotus on vastaus neuvoston heinäkuussa 2020 antamiin päätelmiin¹⁴, joissa komissiota kehoitettiin "arvioimaan ehdotuksen esittämistä omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelyistä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen tarkistamiseksi, jotta haasteisiin omien varojen käyttöönotossa voitaisiin puuttua". Neuvosto pyysi 6. heinäkuuta 2021 tilintarkastustuomioistuimelta lausuntoa komission ehdotuksesta.

06 Tässä lausunnossa arvioidaan, ovatko käyttöönasettamisasetuksen säännösten muutosehdotukset sopusoinnussa sen komission ehdotuksessa esitetyn tavoitteen kanssa, että omien varojen käyttöön asettamista koskevia järjestelyjä parannetaan. Tilintarkastustuomioistuin ottaa arvioinnissaan huomioon komission ehdotuksen mahdolliset vaikutukset EU:n talousarvioon. Lisäksi huomiota on kiinnitetty sisäisen valvonnan yleisiin periaatteisiin sekä tilintarkastustuomioistuimen aiempien vuosikertomusten tuloksiin ja omia varoja koskevien tilintarkastustuomioistuimen lausuntojen johtopäätöksiin. Tilintarkastustuomioistuin esittää lausuntonsa eri vaiheissa ehdotuksia komission ja lainsäätäjien harkittavaksi.

¹³ COM(2021) 327 final, 25.6.2021.

¹⁴ Eurooppa-neuvoston erityiskokous (EUCO 10/20, 17.–21.7.2020), päätelmät, kohta 142.

Huomautukset

07 Tilintarkastustuomioistuin esittää huomautuksensa niistä komission ehdottamista muutoksista, joita tilintarkastustuomioistuin pitää merkittävimpinä. Huomautukset on ryhmitelty seuraaviin osa-alueisiin (myös säännös, joka komission ehdotuksessa koskee ko. osa-aluetta, mainitaan):

- a) kassanhallinta (9 artiklan 1 kohta)
- b) omien varojen käyttöön asettamista koskevat säännöt (10 a artiklan 2 kohta ja 10 b artiklan 5 kohta)
- c) viivästyskorkojärjestelmä (12 artiklan 3 ja 5 kohta)
- d) perintäkelvottomien perinteisten omien varojen hallinnointi (13 artiklan 2 kohta)
- e) riitojenratkaisumenettelyt (10 b artiklan 7 kohta, 13 artiklan 5 kohta ja 13 b artikla)
- f) eri omien varojen hallinnointia koskevien sääntöjen johdonmukaisuus.

Kassanhallinta

08 Ehdotuksensa mukaan komissio voi päättää, että se avaa **keskitetyn omien varojen tilin** valitsemassaan rahoituslaitoksessa ja kerää maksut jäsenvaltioilta tuolle tilille¹⁵. Tällä hetkellä on käytössä kaksoisjärjestelmä, jossa yhtäältä hallinnoidaan komission nimissä jäsenvaltion valtiovarainhallintoon tai kansalliseen keskuspankkiin avattuja tilejä ja toisaalta komission nimissä liikepankkeihin avattuja tilejä. Uusi keskitetty tili olisi käytössä tämän kaksoisjärjestelmän lisäksi tai sen sijasta. Nykyjärjestelmään liittyy suuri määrä erisuuruisia pankkisiirtoja, jotka komission pyynnöstä tehdään jäsenvaltioilta komissiolle. Ehdotettu komission keskitetty kassanhallinta otettaisiin tulevaisuudessa käyttöön vapaaehtoisuuden pohjalta jäsenvaltioiden pyynnöstä.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio kassanhallintaan ehdotetuista muutoksista

09 Keskitetty omien varojen tili yksinkertaistaisi kassanhallintajärjestelmää ja mahdollistaisi yhtenäisen lähestymistavan kassanhallintaan. Se saattaisi vähentää

¹⁵ Käyttöönasettamisasetuksen muutosehdotus, 9 artiklan 1 kohta.

jäsenvaltioilta komissiolle suuntautuvien pankkisiirtojen lukumäärää ja tiheyttä. Vaikka tämä uusi malli voisi vähentää useiden pankkitilien käytöstä aiheutuvaa hallinnollista raskautta, tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tämän ehdotuksen tueksi ei ole esitetty yksityiskohtaista kustannus-hyötyanalyysiä, jossa keskitettyä kassanhallintaa tarkasteltaisiin sekä komission että jäsenvaltioiden näkökulmasta. Myöskään yksityiskohtaista operatiivista suunnitelmaa siitä, miten tämä keskitetty kassanhallintajärjestelmä toimisi käytännössä, ei ole vielä laadittu. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei pysty arvioimaan täysin kattavasti, voisiko tämä käyttöönottamisasetuksen muutosehdotus parantaa tapaa, jolla omat varat asetetaan käyttöön.

Omien varojen käyttöön asettamista koskevat säännöt

10 Komission ehdotuksessa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta suorittaa **ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen ennakkomaksuja** erityisesti silloin, kun EU:n talousarviota muutetaan vuoden lopussa¹⁶. Kyseessä on poikkeuksellinen menettely, joka perustuu olemassa olevaan hallinnolliseen käytäntöön. Menettely edellyttää komission hyväksyntää sen jälkeen kun jäsenvaltiot ovat vähintään kolme viikkoa aiemmin esittäneet menettelyä koskevan perustellun pyynnön. Jäsenvaltiot pyytävät ennakkomaksujen suorittamismahdollisuutta pääasiassa kansallisten budjettimenettelyjensä vuoksi. Jotkin jäsenvaltiot pitävät parempana, että rahoitusosuuksien maksuvuosi on sama kuin se EU:n talousarviovuosi, jota varten rahoitusosuuksia pyydetään, vaikka maksupyynnöissä edellytettäisiin, että omat varat asetetaan käyttöön seuraavan vuoden tammikuussa.

11 Komissio ehdottaa myös, että **määräaika, jonka kuluessa edellisten varainhoitovuosien ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen mukautukset (ns. saldot) on asetettava käyttöön, pidennetään** sen vuoden kesäkuusta (vuonna N+1), jona komissio on ilmoittanut kyseisistä määristä jäsenvaltioille, seuraavan vuoden maaliskuuhun (vuonna N+2)¹⁷. Kyseisten saldojen myötä kokonaismäärä jaetaan uudelleen jäsenvaltioiden kesken sen mukaan, kuinka suuri osuus BKTL-perusteisista omista varoista niillä kullakin on.

¹⁶ Käyttöönottamisasetuksen muutosehdotus, 10 a artiklan 2 kohta.

¹⁷ Käyttöönottamisasetuksen muutosehdotus, 10 b artiklan 5 kohta.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio ehdotetuista säännöistä, jotka koskevat omien varojen asettamista käyttöön

12 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti ehdotettuihin säännöksiin, jotka koskevat ennakkomaksuja, koska niillä virallistetaan nykyiset käytännöt ja parannetaan jäsenvaltioiden oikeusvarmuutta. Uudet säännöt eivät myöskään vaikuta EU:n talousarvioon, sillä ennakkomaksuihin liittyvät lisäkustannukset, kuten negatiiviset korot, tulevat jäsenvaltioiden maksettaviksi.

13 Tilintarkastustuomioistuin kannattaa sitä, että ALV- ja BKT-perusteisten omien varojen käyttöön asettamista koskevaa määräaika pidennetään. Näin varmistetaan, että jäsenvaltiot voivat ennustaa paremmin niiden suoritettavaksi tulevat maksut. Tästä voi olla etua kansallisten talousarviomenettelyjen kannalta. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin tukenut ehdotusta, jonka mukaan menettelyä muutettaisiin siten, että ilmoituspäivän ja sen päivän välillä, jona jäsenvaltioiden on asetettava määrät käyttöön, olisi enemmän aikaa¹⁸. Komission ehdotus ei vaikuta EU:n talousarvioon, mutta se vähentää talousarvioon ja maksuvalmiuteen liittyvää epävarmuutta jäsenvaltioissa ja parantaa siten omien varojen järjestelmää.

Viivästyskorkojärjestelmä

14 Komission ehdotuksessa **korotetaan raja-arvoa, jonka alittavia omien varojen viivästyskorkoja ei peritä**, 500 eurosta 1 000 euroon¹⁹. Näin pyritään parantamaan perintämenettelyjen kustannustehokkuutta. Lisäksi ehdotuksessa ulotetaan **omien varojen viivästyskoron yläraja, joka tällä hetkellä on 16 prosenttiyksikköä, sellaisiin vanhoihin tapauksiin**, joihin ylärajaa ei nykyisten sääntöjen mukaisesti sovelleta²⁰. Käyttöönasettamisasetuksen säännökset ovat aiemmin johtaneet siihen, että joidenkin jäsenvaltioiden maksettavaksi on kertynyt erittäin suuria määriä viivästyskorkoja (0,25 prosenttiyksikön viivästyskorot kutakin viivästyskuukautta kohden).

15 Kohtuuttomien korkokertymien välttämiseksi käyttöönasettamisasetusta on jo edellisellä kerralla muutettu²¹ siten, että omien varojen käyttöön asettamiselle asetetun määräajan ylittyessä viivästyskorko ei voi olla suurempi kuin 16 prosenttiyksikköä. Muutosta sovellettiin sellaisten omien varojen myöhästyneisiin

¹⁸ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto 7/2015, kohta 11.

¹⁹ Käyttöönasettamisasetuksen muutosehdotus, 12 artiklan 3 kohta.

²⁰ Käyttöönasettamisasetuksen muutosehdotus, 12 artiklan 5 kohta.

²¹ Neuvoston asetus (EU, Euratom) 2016/804 (ks. alaviite 3).

maksuihin, jotka erääntyivät 1. lokakuuta 2016 tai sen jälkeen.

Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin suhtautunut myönteisesti ehdotukseen asettaa yläraja korkokannan kasvulle²².

16 Komission ehdotuksessa korkokannan yläraja ulotetaan tapauksiin, joihin nykyistä ylärajaa ei sovelleta, eli niiden omien varojen viivästyneisiin maksuihin, jotka ovat erääntyneet ennen 1. lokakuuta 2016. Komissio arvioi, että EU:n talousarvioon kerättävät korkotulot voisivat tämän ehdotuksen myötä pienentyä 27,5 miljoonalla eurolla vuodessa. Vuosina 2015–2019 yli 70 prosenttia viivästyskoroista tuli vain viiden jäsenvaltion maksettavaksi.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio ehdotetusta viivästyskorkojärjestelmästä

17 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että raja-arvo, jonka alittavia omien varojen viivästyskorkoja ei peritä, kaksinkertaistetaan, sillä tämä todennäköisesti parantaa perintämenettelyjen kustannustehokkuutta. Tilintarkastustuomioistuin on todennut, että raja-arvon korotus poistaisi viivästyskorot vuosittain vain seitsemässä tapauksessa 94:stä²³, joten sen vaikutus olisi vähäinen. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin tietoinen siitä, että viivästyskorkojärjestelmän olisi kannustettava jäsenvaltioita voimakkaasti myös maksamaan ajoissa.

18 Vaikka tilintarkastustuomioistuin on samaa mieltä siitä, että ehdotettu viivästyskoron ylärajan ulottaminen laajemmalle yksinkertaistaa nykyistä järjestelmää kokonaisuutena, tilintarkastustuomioistuin toteaa, että siitä voi myös olla hyötyä niille jäsenvaltioille, jotka eivät ole täyttäneet maksuveloitteitaan ajoissa.

Perintäkelvottomien perinteisten omien varojen hallinnointi

19 Jäsenvaltiot keräävät tullit, kirjaavat ne erityistileille ja asettavat ne EU:n käyttöön kuukausittain. Vahvistetut tullit, joita tuoja ei ole vielä maksanut, pidetään kirjattuina jäsenvaltioiden erillisille tileille. Maksamattomuuteen voi olla useita syitä: tuoja on esimerkiksi voinut tehdä valituksen tullivelan vahvistamista koskevasta päätöksestä tai laiminlyönyt maksun tai tullut maksukyvyttömäksi.

²² Tilintarkastustuomioistuimen lausunto 7/2015, kohta 17.

²³ Keskimääräinen luku perustuu komission antamiin tietoihin viivästyskorkomaksuista vuosina 2018, 2019 ja 2020.

20 Näille erillisille tileille kirjatut määrät olisi todettava perintäkelvottomiksi, kun kansalliset viranomaiset katsovat, etteivät ne kykene perimään niitä takaisin. Määrät olisi katsottava perintäkelvottomiksi viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä päivästä, jona ne vahvistettiin. Kaikissa tapauksissa, joissa perintäkelvottomat määrät ylittävät 100 000 euroa, komission olisi arvioitava, onko perimättä jääminen luettava jäsenvaltion syyksi. Jos näin on, komission on vaadittava jäsenvaltiota asettamaan kyseiset määrät EU:n talousarvion käytettäväksi. Jos asiassa on käynnistetty oikeudellinen muutoksenhaku tai määrä on maksettu osittain, viiden vuoden määräaika alkaa joko päivästä, jona tuomioistuimen lopullinen päätös annetaan, tai päivästä, jona viimeinen maksu suoritetaan²⁴.

21 Tilintarkastustuomioistuin on viimeaikaisissa vuosikertomuksissaan²⁵ raportoinut jatkuvista puutteista tavassa, jolla tietyt jäsenvaltiot hallinnoivat erillisiä tilejä. Velkoja on esimerkiksi kirjattu kirjanpitojärjestelmään myöhässä tai niitä on poistettu tileistä perusteetta tai velkojen takaisinperintä on viivästynyt. EU:n vuoden 2020 konsolidoidussa tilinpäätöksessä erillisten tilien saatavat olivat yhteensä 1,4 miljardia euroa, joista 892 miljoonaa euroa oli arvoltaan alentunutta. Määrä sisältää tullimaksut, joita ei ole saatu perityksi. Vuonna 2019 puolestaan kyseisten tilien saatavat olivat 1,6 miljardia euroa ja arvoltaan alentunut määrä oli 931 miljoonaa euroa²⁶.

22 Komissio pyrkii ehdotuksessaan parantamaan tullivelkojen hallinnointia ja välttämään viivästyskorkojen kertymistä vanhojen tapausten osalta (ks. kohdat [14–18](#)). Niinpä komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön **yleinen kymmenen vuoden määräaika, jonka jälkeen perintäkelvottomat velat poistetaan erillisistä tileistä**. Tavoitteena on varmistaa, että tapaukset arvioidaan ja käsitellään loppuun asianmukaisesti kohtuullisessa ajassa vireillä olevista oikeudellisista muutoksenhauista tai osittaisista maksuista huolimatta²⁷. Tämän ehdotuksen tueksi ei esitetä arviointia, joka osoittaisi, että tällainen muutos parantaisi perinteisten omien varojen hallinnointia.

²⁴ Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 609/2014, 13 artiklan 2 kohta.

²⁵ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset vuodesta 2012 alkaen, esim. vuodelta 2019 (kohta 3.9), vuodelta 2018 (kohta 4.10), vuodelta 2017 (kohta 4.15) ja vuodelta 2016 (kohta 4.15).

²⁶ COM(2021) 381 final, 30.6.2021.

²⁷ Käyttöönasettamisasiäsetuksen muutosehdotus, 13 artiklan 2 kohdan viides alakohta.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio ehdotetuista muutoksista, jotka koskevat perintäkelvottomien perinteisten omien varojen hallinnointia

23 Vaikka ehdotettu muutos johtaa siihen, että perinteisten omien varojen erillisille tileille kirjattujen tullivelkojen määrä vähenee merkittävästi, on epätodennäköistä, että omien varojen hallinnointi jäsenvaltioissa yksinkertaistuisi. Ehdotettu muutos toisi komissiolle lisätyötä, sillä sen olisi arvioitava, ovatko jäsenvaltiot taloudellisessa vastuussa tapauksista, joita koskeva oikeudellinen muutoksenhaku on edelleen vireillä. Näissä tapauksissa tuomioistuimen lopullinen päätös saattaisi mitätöidä velan.

24 Tilintarkastustuomioistuimen mielestä ei ole osoitettu, missä määrin ehdotetut muutokset todella tehostavat perinteisten omien varojen käyttöön asettamista koskevia järjestelmiä. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmissa vuosikertomuksissaan²⁸ huomauttanut, näiden tilien hallinnointia olisi mieluiten parannettava siten, että komissio pyrkii jatkuvasti paitsi selkeyttämään sääntöjä, jotka koskevat vahvistettujen mutta vielä kantamatta olevien tullien kirjaamista, myös tukemaan jäsenvaltioita tarkoituksenmukaisella tavalla kyseisten sääntöjen soveltamisessa. Lisäksi komission olisi valvottava aiempaa tehokkaammin kansallisten tulliviranomaisten pitämiä erillisiä tilejä.

Ehdotus 1 – Harkitaan uudelleen, onko syytä ottaa käyttöön yleinen määräaika perintäkelvottomien velkojen poistamiseksi perinteisten omien varojen erillisistä tileistä

Koska ei ole osoitettu, että tämä käyttöönasettamisasetuksen ehdotettu muutos tehostaisi omien varojen hallinnointia EU:n ja kansallisella tasolla, tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, että harkittaisiin uudelleen, onko syytä ottaa käyttöön yleinen määräaika perintäkelvottomien velkojen poistamiseksi perinteisten omien varojen erillisistä tileistä.

Riitojenratkaisumenettelyt

25 Nykyisessä käyttöönasettamisasetuksessa ei anneta jäsenvaltioiden käyttöön minkäänlaista tarkistusmenettelyä, jonka avulla voitaisiin ratkaista omien varojen käyttöön asettamiseen liittyviä näkemuseroja jäsenvaltioiden ja komission välillä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin riitauttaa maksut nostamalla perusteetonta etua

²⁸ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset vuodelta 2018 (suositus 4.2), vuodelta 2015 (suositus 2) ja vuodelta 2014 (suositus 4).

koskevan kanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa. Tämän kanteen yhteydessä jäsenvaltioiden on osoitettava, että komissio on saanut perusteetonta etua niiden kustannuksella. Tätä näyttöä on hankalaa esittää niiden kansallisten velvoitteiden vuoksi, joista säädetään omien varojen järjestelmää koskevassa EU:n lainsäädännössä²⁹.

26 Komission ehdotuksessa otetaan käyttöön uusi **tarkistusmenettely, jolla ratkaistaan** perinteisiä omia varoja ja ALV-perusteisia omia varoja koskevia **riitoja** jäsenvaltioiden ja komission välillä³⁰. Uusi menettely mahdollistaa jäsenllyen vuoropuhelun kiistanalaisista määristä, ja pyrkimyksenä on tehdä sopimukseen pääseminen helpommaksi. Tarkistusmenettely ei vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuteen maksaa rahoitusosuutensa lakisääteiseen määräaikaan mennessä.

27 Siltä varalta, että jäsenvaltio ja komissio ovat eri mieltä perinteisten omien varojen tai ALV-perusteisten rahoitusosuuksien määristä, komission ehdotuksessa säädetään myös, että jäsenvaltiot voivat omien varojen käyttöön asettamisen yhteydessä **ilmaista** komission kantaa koskevan **varauman**. Tämän seurauksena korkojen kertyminen keskeytyy³¹. Tällainen menettely, jossa maksuista esitetään varaumia, on käytössä jo nykyisessäkin järjestelmässä olemassa olevien käytäntöjen pohjalta.

28 Komission ehdotuksessa säädetään erilaisista tarkistusmenettelyistä sen mukaan mistä omien varojen lajista on kyse. Lisäksi ehdotuksessa asetetaan määräajat, joiden kuluessa jäsenvaltioiden on esitettävä tarkistusmenettelyä koskevat pyyntönsä ja komission annettava huomautuksensa (ks. [taulukko 1](#)).

²⁹ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-575/18 (Tšekki v. komissio), 82–85 kohta.

³⁰ Käyttöönasettamisasetuksen muutosehdotus, 10 b artiklan 7 kohta, 13 artiklan 5 kohta ja 13 b artikla.

³¹ Käyttöönasettamisasetuksen muutosehdotus, 13 a artikla.

Taulukko 1 – ALV-perusteisia omia varoja ja perinteisiä omia varoja koskevien tarkistusmenettelyjen erot sellaisina kuin ne esiintyvät komission ehdotuksessa

Omien varojen laji	Määräaika jäsenvaltion pyynnölle	Pyynnön perustelut	Määräaika komission huomautuksille
ALV-perusteiset omat varat	kaksi kuukautta	perustelut VOIDAAN esittää	kolme kuukautta
Perinteiset omat varat	kolme kuukautta	perustelut ON esitettävä	kuusi kuukautta

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission ehdotuksen perusteella.

29 Neuvoston asetuksella (ETY, Euratom) N:o 1553/89³² oli jo otettu käyttöön ALV-perusteisia omia varoja koskeva uudelleentarkastelumenettely. Tässä tarkistuksessa sovelletaan jäsenvaltion pyyntöön ja komission ilmoitukseen menettelyn tuloksista samoja määräaikavaatimuksia kuin ehdotuksessa, joka koskee käyttöönottamisasetuksen menettelyä, ja myös pyynnön sisältöä koskevat vaatimukset ovat samat. Uudelleentarkastelumenettely kuitenkin päättyy siihen, että komissio antaa asiassa päätöksen, josta jäsenvaltio voi nostaa kumoamiskanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa. Sama menettely on otettu käyttöön myös kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien uusien omien varojen osalta, kuten neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) 2021/770³³ säädetään. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut³⁴, viimeksi mainitussa välineessä jäsenvaltioille annetaan ylimääräinen mahdollisuus oikeudellisten menettelyjen käynnistämiseen siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot ovat eri mieltä omien varojen käyttöön asettamista koskevasta komission päätöksestä.

30 Komission ehdotuksessa myös viitataan edellä mainittuun, olemassa olevaan menettelyyn, joka koskee ALV-perusteisia omia varoja. Asetusehdotuksessa säädetään,

³² Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan a alakohta; ks. alaviite 5.

³³ Asetuksen 9 artiklan 4 kohta; ks. alaviite 7.

³⁴ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto 11/2020, kohta 34.

että jos jäsenvaltio nostaa Euroopan unionin tuomioistuimessa kumoamiskanteen päätöksestä, jonka komissio on tehnyt neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 nojalla, samaa asiaa koskeva tarkistus, jota toteutetaan käyttöönnäasettamisasetuksen muutosehdotuksen nojalla, keskeytetään³⁵.

31 *Taulukossa 2* esitetään yhteenveto omien varojen uudelleentarkastelumenettelyistä, jotka on vahvistettu muissa, jo voimassa olevissa säädöksissä, sekä siitä, miten kyseiset menettelyt eroavat komission ehdotukseen sisällyttävistä tarkistusmenettelyistä.

Taulukko 2 – Tämänhetkisten säädösten mukaiset omien varojen uudelleentarkastelumenettelyt verrattuna komission ehdotuksessa esitettyihin tarkistusmenettelyihin

Omien varojen laji	Oikeusperusta	Menettely päättyy komission päätökseen	Jäsenvaltio voi nostaa kanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa päätöksen kumoamiseksi	Jäsenvaltio voi nostaa Euroopan unionin tuomioistuimessa perusteetonta etua koskevan kanteen
Kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat	Asetus (EU, Euratom) 2021/770	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ALV-perusteiset omat varat	Asetus (ETY, Euratom) N:o 1553/89	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Komission ehdotus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Perinteiset omat varat	Komission ehdotus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavan aineiston perusteella: neuvoston asetus (EU, Euratom) 2021/770, neuvoston asetus (EEC, Euratom) No 1553/89 sekä komission ehdotus.

³⁵ Käyttöönnäasettamisasetuksen muutosehdotus, 13 b artiklan 4 kohta.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio ehdotetuista riitojenratkaisumenettelyistä

32 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti ehdotettuun säännökseen, joka koskee varauman asettamista maksuille. Säännöksellä virallistetaan olemassa oleva käytäntö, jota ei vielä ole sisällytetty käyttöönasettamisasetukseen. Jotta säännös voisi olla vaikuttava, komission on laadittava sisäiset menettelyt, joissa selvennetään erityisesti, miten tällaisia maksuja käsitellään, miten niitä seurataan ja missä tapauksissa jäsenvaltioiden varaumista johtuva ehdollisuus päättyy ja maksuista tulee näin lopullisia.

33 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille komission ehdotuksen, jonka mukaan käyttöönasettamisasetuksessa olisi otettava käyttöön tarkistusmenettely siltä varalta, että komission ja jäsenvaltioiden välille syntyy erimielisyyttä perinteisten omien varojen ja ALV-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisesta. Vaikka menettely tarjoaa puitteet jäsenvaltiolle vuoropuhelulle, jossa jäsenvaltiot voivat pyytää komissiota harkitsemaan uudelleen kantaansa omien varojen laskennasta, vahvistamisesta ja kantamisesta, menettelyllä ei välttämättä varmisteta, että erimielisyydet ratkaistaan vaikuttavasti. Koska menettelyn lopuksi ei anneta komission päätöstä, jäsenvaltiot eivät voi nostaa kannetta päätöksen kumoamiseksi. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin nostaa Euroopan unionin tuomioistuimessa perusteetonta etua koskevan kanteen, jos on suoritettu maksu, joka on varauman kohteena.

34 Komission ehdotus johtaa siihen, että ALV-perusteisia omia varoja koskeviin tarkistuksiin ja uudelleentarkasteluihin sovelletaan rinnakkaisia ja osittain erilaisia sääntöjä. Tämä mutkistaa EU:n rahoitusjärjestelmää, vaikuttaa haitallisesti oikeusvarmuuteen ja vähentää jäsenvaltioiden maksujen ennustettavuutta. Lisäksi järjestelystä voi aiheutua komissiolle huomattava hallinnollinen rasite.

35 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille myös sen, että komissio ei ole ehdottanut tällaista menettelyä BKTL-perusteisille omille varoille. Nämä omat varat – samoin kuin kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvat uudet omat varat – lasketaan tilastotietojen perusteella. BKTL-perusteiset varat ovat EU:n talousarvion suurin tulonlähde (70 prosenttia vuonna 2020).

Ehdotus 2 – Annetaan ehdotus vain yhdestä tarkistusmenettelystä, jota sovelletaan omien varojen käyttöön asettamista koskevassa riitojenratkaisussa

Riitojenratkaisua on syytä sujuvoittaa. Olisi otettava käyttöön vaikuttava väline, jolla jäsenvaltioiden ja komission väliset erimielisyydet voidaan ratkaista. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin esittää, että omien varojen käyttöön asettamista koskevasta tarkistusmenettelystä annetaan ehdotus, jonka mukaan menettelyjä on vain yksi. Menettelyssä olisi varmistettava, että jäsenvaltioiden oikeus puolustukseen ja menettelystä komissiolle mahdollisesti aiheutuva hallinnollinen rasite ovat tasapainossa. Lisäksi olisi otettava huomioon yksittäisten tulolähteiden erityispiirteet ja kunkin tulolähteen oikeudellinen kehys. Perinteiset omat varat perustuvat suureen määrään pieniä yksittäisiä tapahtumia. Jotta näiden omien varojen hallinnoinnista ei aiheutuisi kohtuutonta rasitetta, komissio voisi asettaa tarkistusmenettelyn käynnistämistä koskevan kynnyksarvon, jolloin menettelyyn ryhdyttäisiin vain tapauksissa, joilla on huomattava rahoitusvaikutus.

Eri omien varojen hallinnointia koskevien sääntöjen johdonmukaisuus

36 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komission ehdotuksessa esitetyt omien varojen hallinnointia koskevat säännöt eivät ole aina johdonmukaisia niiden sääntöjen kanssa, jotka on vahvistettu neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) 2021/770 (soveltamisalana kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat) ja neuvoston asetuksessa (ETY, Euratom) N:o 1553/89 (soveltamisalana ALV-perusteiset omat varat). Kyseiset komission ehdotuksen säännöt koskevat jäsenvaltioiden mahdollisuutta suorittaa ennakkomaksuja (ks. kohta **10**), pidennystä määräpäiviin, joihin mennessä mukautukset on asetettava käytettäväksi (ks. kohta **11**), viivästyskoroista luopumisen raja-arvoa (ks. kohta **14**) ja riitojenratkaisumenettelyjä (ks. kohdat **25–31**).

37 Ehdotuksessaan komissio katsoo, että kaikki säännökset, jotka koskevat omien varojen käyttöön asettamista, olisi yhdistettävä tulevaisuudessa, kun uudet tulolähteet otetaan käyttöön vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti³⁶. Tilintarkastustuomioistuin panee

³⁶ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus, tehty 16 päivänä joulukuuta 2020, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista

merkille tämän tavoitteen, mutta pitää valitettavana sitä, että komission ehdotuksessa ei olla yhdistämässä kaikkia säännöksiä, jotka koskevat omien varojen käyttöön asettamista. Tilintarkastustuomioistuin toistaa näkemyksensä siitä, että järjestelmästä tulisi yksinkertaisempi ja läpinäkyvämpi, jos asetuksia, joilla omia varoja säännellään, olisi vain yksi ja se sisältäisi kattavat säännökset³⁷.

38 *Liitteessä* tilintarkastustuomioistuin esittää muutoksia tiettyihin ehdotuksen säännöksiin. Tilintarkastustuomioistuimen ehdotukset koskevat joitakin edellä kuvatuista kysymyksistä ja lisäksi yhtä vähäisempää toimituksellista seikkaa.

omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi (EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 28).

³⁷ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto 5/2018, kohta 12.

Johtopäätökset

39 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission ehdotus, jolla muutetaan omien varojen käyttöön asettamista koskevaa asetusta, on myönteinen askel kohti nykyisen oikeudellisen kehyksen parantamista. Ehdotuksessa virallistetaan joukko nykyisiä käytäntöjä, kuten mahdollisuus suorittaa ennakkomaksuja (ks. kohta **12**). Lisäksi siinä parannetaan tietyssä määrin kassanhallinnan ennustettavuutta erityisesti siten, että sellaisten mukautusten määräaika, jotka koskevat aiempina varainhoitovuosina käyttöön asetettuja varoja, pidennetään (ks. kohta **13**). Tämä voi auttaa vähentämään hallinnollista taakkaa. Ehdotuksessa myös otetaan käyttöön riitojenratkaisumenettely, jota ei aiemmin ollut. Riitojenratkaisumenettelyssä käydään kiistanalaisiin määräin liittyvä jäsennelty vuoropuhelu, jonka tarkoituksena on helpottaa yhteisymmärrykseen pääsemistä (ks. kohta **33**).

40 Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin havainnut tiettyjä puutteita. Viivästyskoron ylärajan ulottaminen vanhoihin tapauksiin saattaa tuottaa taloudellista hyötyä muutamille jäsenvaltioille, sillä asiaan liittyvät rahamäärät voivat olla huomattavia (ks. kohta **18**). Ehdotetut menettelyt, jotka liittyvät omien varojen käyttöön asettamista koskevaan riidanratkaisuun, poikkeavat säännöistä, jotka on vahvistettu ALV-perusteisia omia varoja ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvia uusia omia varoja koskevissa muissa tämänhetkisisä asetuksissa (ks. kohta **34**).

41 Lisäksi käyttöönasettamisasetuksen nykyisiin säännöksiin ehdotetaan joitakin sellaisia muutoksia, joiden tueksi ei ole esitetty riittävää näyttöä, eli ei voida osoittaa, että muutokset tehostaisivat omien varojen käyttöön asettamista. Tämä ongelma koskee keskitettyjen kassanhallintatilien perustamista (ks. kohta **09**) ja perintäkelvottomien perinteisten omien varojen hallinnointisääntöjen muuttamista (ks. kohta **23**). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pitää valitettavana sitä, että komission ehdotuksessa ei olla yhdistämässä kaikkia säännöksiä, jotka koskevat omien varojen asettamista käyttöön (ks. kohta **37**).

42 Edellä sanotun vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että lainsäädäntöehdotusta voitaisiin parantaa

- harkitsemalla uudelleen ehdotusta, jonka mukaan perintäkelvottomien perinteisten omien varojen poistamiselle tileistä otettaisiin käyttöön yleinen määräaika, ja

- tarkistamalla edelleen riitojenratkaisumenettelyjä siten, että annetaan ehdotus vain yhdestä omien varojen tarkistusmenettelystä.

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Tony Murphyn johdolla hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 22. syyskuuta 2021.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Liite – Tilintarkastustuomioistuimen esittämät muutokset ehdotukseen

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 muuttamisesta ennustettavuuden lisäämiseksi jäsenvaltioiden kannalta ja riitojenratkaisumenettelyjen selkeyttämiseksi perinteisten ja ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisen yhteydessä (COM(2021) 327 final, 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))		
Ehdotettu säännös	Tilintarkastustuomioistuimen esittämät muutokset	Huomautukset
13 artiklan 2 kohta	Tällä hetkellä voimassa olevan säännöksen teksti olisi säilytettävä.	Tilintarkastustuomioistuin esittää, että harkittaisiin uudelleen, otetaanko perintäkelvottomien velkojen poistamisessa perinteisten omien varojen erillisistä tileistä käyttöön yleinen kymmenen vuoden määräaika (ks. kohdat 19–24 ja ehdotus 1).
13 b artikla	Ehdotettu säännös olisi laadittava uudelleen siten, että annetaan ehdotus vain yhdestä tarkistusmenettelystä, jota sovelletaan omien varojen käyttöön asettamista koskevaan riitojenratkaisuun.	Olisi annettava ehdotus vain yhdestä tarkistusmenettelystä, jota sovelletaan omien varojen käyttöön asettamiseen. Menettelyssä olisi otettava huomioon yksittäisten tulolähteiden erityispiirteet ja kunkin tulolähteen oikeudellinen kehys (ks. kohdat 25–35 ja ehdotus 2).

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 muuttamisesta ennustettavuuden lisäämiseksi jäsenvaltioiden kannalta ja riitojenratkaisumenettelyjen selkeyttämiseksi perinteisten ja ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisen yhteydessä (COM(2021) 327 final, 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))

Ehdotettu säännös	Tilintarkastustuomioistuimen esittämät muutokset	Huomautukset
13 b artiklan 2 kohta	”Komissiolla on 1 kohdassa tarkoitetun pyynnön vastaanottamisesta kuusi kuukautta aikaa toimittaa [...] huomautuksensa.”	Ehdotettu tarkistusmenettely koskee perinteisiä omia varoja. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, että kyseisessä kohdassa viitattaisiin selvyyden vuoksi käyttönasettamisasetuksen muutosehdotuksen 13 artiklan 5 kohtaan. Komissio viittasi tällä tavalla 10 b artiklan 7 kohtaan, kun se kirjoitti säännöstä ALV-perusteisiin omiin varoihin liittyvästä menettelystä 13 b artiklan 2 kohdan viimeisessä virkkeessä: ”Jos jäsenvaltion ja komission välillä on 10 b artiklan 7 kohdassa tarkoitettu erimielisyys, komissiolla on [...] aikaa toimittaa [...] huomautuksensa.” Tätä ehdotusta olisi tarkasteltava yhdessä edellä esitettyjen 13 b artiklaa koskevien huomautusten kanssa.