Ympäristövaliokunta to 4.10.2018

EU:n tuleva monivuotinen rahoituskehys 2021-2027

Komission ehdotuksen keskeinen sisältö (menopuoli)

- Komissio antoi ehdotukset EU:n seuraavaksi rahoituskehykseksi vuosille 2021—2027 viime toukokuussa (2.5.2018). Tästä käynnistyi intensiivinen valmistelujakso sekä Brysselissä että täällä Suomessa.
- Komission tiedonannosta laadittiin välittömästi E-kirje sekä varsinaisista asetusehdotuksista toimitettiin kesäkuun lopussa erillinen U-kirje.
- Edellä mainitun tiedonannon lisäksi komissio siis antoi varsinaisen rahoituskehysasetuksen liitteineen.
- Lisäksi komissio antoi ns. oikeusvaltioperiaatetta koskevan ehdotuksen, mutta se käsitellään erillisessä U-kirjelmässä, eikä siihen siten oteta kantaa tämän U-kirjelmän yhteydessä.
- Rahoituskehysasetuksessa asetetaan sitoumusten ja maksujen enimmäismäärät koko rahoituskehyskaudelle sekä kullekin vuodelle erikseen.
- Rahoituskehyksistä päätetään erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen eli neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsenten enemmistöllä antaman hyväksynnän.
- Komissio ehdottaa, että kaikkiaan vuosille 2021–2027 vahvistettaisiin sitoumusten kokonaistasoksi noin 1 161 miljardia euroa, mikä vastaa 1,14 % suhteessa EU27:n BKTL:oon.
- Tässä luvussa on mukaan laskettuna myös niin sanotut ulkopuoliset erityisvälineet
- Kuluvan rahoituskehyskauden vertailuluku on 1 148 mrd. euroa, eli 1,06 % suhteessa EU28 BKTL:oon.
- Komissio toteaa unionin olevan uuden dynamiikan ajassa ja suurten haasteiden kuten teknologisen, demograafisen ja ilmaston muutosten edessä.
- Komissio pitää haasteina myös työttömyyttä, uusia turvallisuusuhkia ja muuttoliikettä. Rahoituskehysehdotuksella komissio pyrkii vastaamaan näihin ajankohtaisiin haasteisiin.
- Toimet, joihin komissio esimerkiksi esittää merkittäviä lisäyksiä ovat tutkimus ja kehitys sekä ulkosuhderahoitus. Lisäksi uusina kohteina puolustusyhteistyö sekä kokonaisvaltainen muuttoliikkeeseen vastaaminen ovat merkityksellisiä menokohteita.
- Huomattavimmat vähennykset kohdistuvat maatalouteen ja koheesioon.
- Maatalous ja koheesio säilyvät kuitenkin edelleen rahoituskehyksen suurimpina yksittäisinä rahoituskohteina.
- Komission esitys jakautuu eri politiikkaprioriteettien välillä seuraavasti:
    - **Otsake 1: Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous,** muun muassa Horisontti Eurooppa ja Verkkojen Eurooppa osuus sitoumusten kokonaismäärästä vajaa 15 prosenttia. Eli n. 166 mrd. euroa.
    - **Otsake 2: Yhteenkuuluvuus ja arvot**, tässä otsakkeessa muun muassa koheesiopolitiikka ja Erasmus, osuus n. 35 %. Eli n. 392 mrd. euroa.

- **Otsake 3: Luonnonvarat ja ympäristö** eli erityisesti EU:n maatalouspolitiikka. osuus n. 30 %. Eli n. 337 mrd. euroa.
- **Otsake 4: Muuttoliike ja rajaturvallisuus**, osuus n. 2,7 %. Eli n. 31 mrd. euoa
- **Otsake 5: Turvallisuus ja puolustus**, osuus n. 2 %. Eli n. 24 mrd. euroa
- **Otsake 6: Naapurialueet ja muu maailma**, osuus n. 9,5 %. Eli n. 109 mrd. euroa. Tässä huomioitavaa on Euroopan kehitysrahaston ottaminen mukaan EU-budjettiin. Nykyisin kehitysrahasto on ollut budjetin ulkopuolinen väline ja sen rahoitus on tullut suoraan jäsenmailta
- **Otsake 7: EU:n yleinen hallinto**, jonka osuus n. 6,7%. eli n. 76 mrd. euroa

- Rahoituskehystä ehdotetaan myös modernisoitavaksi siten, että se olisi virtaviivaisempi, fokusoidumpi ja joustavampi.
- Joustavuutta pyritään komission esityksessä lisäämään muun muassa mahdollisuuksilla varojen siirtämiseen eri vuosien välillä sekä kasvattamalla niin sanottujen erityisvälineiden määrää ja toimialaa.
- Asetusehdotuksessa on mukana myös muita budjetin toteuttamiseen ja teknisiin mukautuksiin liittyviä artikloita sekä artiklat muun muassa väliarviosta, unionin laajentumisesta sekä myös omien varojen enimmäismäärän noudattamisesta (3 art).

<u>Keskeistä valtioneuvoston kannassa menopuolen näkökulmasta</u>

- Komission ehdotus on kohtuullinen pohja neuvotteluille. Esimerkiksi ehdotukset talousarvion uudistamisesta ja ajankohtaisiin tarpeisiin vastaamisesta ovat pääosin oikeansuuntaisia.
- Etenkin uudet painotukset, kuten puolustusyhteistyö ja muuttoliikkeeseen vastaaminen ovat tärkeitä EU-tason prioriteetteja, samoin lisäpanostus tutkimus- ja innovaatiotoimintaan.
- Rahoituskehysneuvotteluissa on huolehdittava, että Suomen nettomaksuasema on kohtuullinen ja oikeudenmukainen sekä siinä huomioidaan Suomen taloustilanne.
- Komission ehdottama rahoituskehyksen kokonaistaso 1 161 mrd. euroa on siten liian korkea. Kokonaistason tulisi asettua mahdollisemman lähelle nykyistä jäsenmaiden yhteistä suhteellista BKTL-tasoa.
- Erityisen tärkeää on löytää taso, joka ei kasvata maksutaakkaamme kohtuuttomasti mutta mahdollistaa keskeiset painotukset ja turvaa merkittävimpiä saantojamme.
- **Rahoituskehyksen joustavuus** ennakoimattomiin menoihin varautumiseksi on tärkeää.
- Samalla on keskeistä, että joustavuuden lisäämisellä ei tarpeettomasti löyhennetä budjettikuria.
- Rahoituskehyksen sisällä otsakkeisiin tulisi sisältyä riittävä marginaali, jolla turvataan budjetin kyky vastata ennakoimattomiin menoihin.

- Rahoituskehyksen ulkopuolisia välineitä tulisi olla vain hyvin perustelluissa tapauksissa ja tavoitteena olisi, että kaikki menot rahoitettaisiin rahoituskehyksen sitoumus- ja maksumäärärahojen enimmäismäärien puitteissa.
- Kannassa suhtaudutaan varauksellisesti esitykseen sitoumusten kokonaisliikkumavaran muokkaamiseksi uudeksi unionin varaukseksi.
- Nyt on kyse prosessin käynnistymisestä.
- Komission ehdotuksen yksityiskohtia tarkastellaan osana rahoituskehyksen kokonaisuutta
- Tarvittaessa Suomen kantaa tarkennetaan neuvottelujen edetessä.
- Rahoituskehyksistä päätetään luonnollisesti kokonaisuutena ja pakettina. Menopuolen asiat vaikuttavat tulopuoleen ja toisinpäin, ja siksi asetusehdotukset käsiteltiin yhdessä myös samassa valtioneuvoston U-kirjelmässä.

Omat varat (tulopuoli)

Komission ehdotuksen keskeinen sisältö:

- Nykyistä omien varojen järjestelmää nykyaikaistetaan ja yksinkertaistetaan monipuolistaen EU:n tulonlähteitä.
- Nykyiset perinteiset omat varat, eli tullit ja BKTL-pohjainen oma vara säilyisivät.
- Nykyinen arvonlisäveroperusteinen oma vara yksinkertaistetaan.
- Lisäksi ehdotetaan perinteisiin omiin varoihin, eli käytännössä tullien keräämiseen liittyvän kantopalkkio-osuuden laskemista nykyisestä 20 prosentista 10 prosenttiin.
- Komissio esittää EU:n painopisteisiin kytketyn uusien omien varojen korin käyttöönottoa. Tavoitteena on, että uusien omien varojen osuus olisi 12 prosenttia EU:n tuloista ja ne voisivat tuottaa vuosittain jopa 22 miljardia euroa.
- Ehdotettuja uusia omia varoja olisivat:
    - 20 prosenttia päästökauppajärjestelmästä saatavista tuloista
    - uuteen yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan sovellettava 3 prosentin verokanta
    - jäsenmaakohtainen kierrättämättömän muovisen pakkausjätteen määrän perusteella määriteltävä kansallinen maksuosuus
- EU:n päästökauppajärjestelmästä osoitetaan rahoitusosuus unionin talousarvioon omina varoina. Tarkoituksena on, että kaikista huutokaupattavista päästöoikeuksista saatavista tietyistä tuloista 20 prosenttia osoitetaan EU:n talousarvioon.
- Päästökauppajärjestelmästä voitaisiin saada unionin talousarvioon komission arvion mukaan vuosittain keskimäärin 1,2–3,0 miljardin euron tulot. Määrä riippuu Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään kuuluvien päästöoikeuksien markkinahintojen kehityksestä, sekä huutokaupattavista määristä.
- Komission vuonna 2016 antamilla ehdotuksilla yhteisestä yhteisöveropohjasta luotaisiin komission mukaan hyväksymisen jälkeen yhdenmukaistettu yhteisöverojärjestelmä, joka

kattaa veropohjan yhdistämisen ja yhdistetyn veropohjan jakamisen. Tällä järjestelmällä puolestaan luotaisiin komission ehdotuksessa perusta uudelle omien varojen lähteelle.

- Yhteisöveroon pohjautuvaa omien varojen lähdettä perustellaan sillä, että monikansalliset yritykset hyötyvät sisämarkkinoiden tarjoamista vapauksista. Yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja auttaisi EU:ta torjumaan veronkiertoa. Näiden uusien omien varojen kantaminen aloitettaisiin vasta sen jälkeen, kun uudet verosäännöt on pantu jäsenvaltioissa kaikilta osin täytäntöön. Komission esityksessä tämä tapahtuisi 2023 alkaen.
- Ehdotetut yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan perustuvat uudet omat varat kannettaisiin soveltamalla verokantaa suoraan yhteiseen yhdistettyyn veropohjaan. Jos EU:n verokanta olisi 3 prosenttia, yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta voitaisiin saada rahoituskaudella vuosittain keskimäärin noin 12 miljardin euron tulot.
- Lisäksi ehdotettu omiin varoihin osoitettava rahoitusosuus suhteutettaisiin suoraan kunkin jäsenvaltion tuottaman kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrään. Rahoitusosuudella kannustetaan sen vuoksi samalla jäsenvaltioita vähentämään tällaisen jätteen määrää. EU:n talousarviolla edistettäisiin komission mukaan muovistrategian ja kiertotalouden tavoitteiden saavuttamista.
- Omiin varoihin osoitettava rahoitusosuus määritettäisiin suhteessa kunkin jäsenvaltion Eurostatille vuosittain ilmoittamaan kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrään. Kunkin jäsenvaltion rahoitusosuus laskettaisiin soveltamalla edellä mainittuun määrään kerrointa, joka on 0,80 euroa / kg. EU:n talousarvioon voitaisiin tämän seurauksena saada vuosittain noin 7 miljardin euron tulot.
- Myös tulot, jotka saadaan suoraan EU:n politiikan toteuttamisesta ja yhteisten EU:n tason sääntöjen täytäntöönpanosta, kertyisivät oletusarvoisesti EU:n talousarvioon. Yksi esimerkki tuloista, jotka voisivat kertyä suoraan EU:n talousarvioon muun oikeusperustan kuin omia varoja koskevan päätöksen tai verotuksen yhdenmukaistamista koskevien säädösten perusteella, olisivat esimerkiksi EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmästä (ETIAS) saatavat tulot.

- Komissio ehdottaa myös omien varojen järjestelmän vuotuisia enimmäismääriä korotettavaksi sekä maksujen osalta 1,29 prosenttiin että sitoumusten osalta 1,35 prosenttiin EU27 BKTL:sta. Nykyinen enimmäistaso on maksujen osalta 1,20 % EU28 BKTL:sta.

<u>Komission ehdotuksen taloudelliset vaikutukset Suomelle:</u>

- Komission ehdotusten arvioidaan lisäävän valtion talousarvion menoja yhteensä noin yhdellä miljardilla eurolla rahoituskehyskaudella. Lisäksi komission ehdotusten arvioidaan vähentävän valtion talousarvion tuloja noin 500 miljoonalla eurolla koko rahoituskaudella perinteisten omien varojen kantopalkkioiden eli tullien ja päästöoikeuksiin liittyvien huutokauppatulojen osalta. Kokonaisvaikutuksiltaan ehdotus olisi valtiontaloudelle negatiivinen yhteensä noin 1,5 miljardia euroa.

<u>Keskeistä valtioneuvoston kannassa tulopuolen näkökulmasta:</u>

- Omien varojen järjestelmän tulee olla yksinkertainen, läpinäkyvä, oikeudenmukainen ja hallinnollisesti kustannustehokas. Sen tulee tarjota riittävät ja vakaat resurssit EU:n toiminnan rahoittamiseksi. Omien varojen järjestelmää ei tule muuttaa tavalla, joka lisää Suomen maksutaakkaa.

- Hallitusohjelman mukaan unionille ei tule antaa suoraa verotusoikeutta.

Valtioneuvosto kannattaa/tukee:

- Ensisijaisesti kaikista maksualennuksista luopumista. Jäsenvaltioiden maksuaseman tulee olla kohtuullinen ja oikeudenmukainen. Neuvottelujen edetessä tulee tarkastella muodostumassa olevan kokonaisratkaisun kohtuullisuutta ja oikeudenmukaisuutta.

- Komission lähtökohtaa, jonka mukaan myös tulevalla kaudella EU:n rahoituksen perustan muodostavat bruttokansantuloon perustuvat omat varat ja perinteiset omat varat (tullit).

- Perinteisten omien varojen keräämiseen liittyvän kantopalkkio-osuuden pienentämistä, koska se lisää järjestelmän oikeudenmukaisuutta, kansallisten maksujen kohtuullisuutta sekä eri rahoituslähteiden tasapainoa unionin talousarvion rahoituksessa.

- Ensisijaisesti arvonlisäveroon perustuvista omista varoista luopumista.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti:

- Arvonlisäveroon perustuvien omien varojen yksinkertaistamisesta, koska esitys kohtelee jäsenvaltioita eriarvoisesti. Ehdotuksen arvioidaan lisäävän myös Suomen maksutaakkaa.

- Komission esitykseen päästöoikeuksien huutokauppatulojen tulouttamiseen EU:n talousarvioon. Ehdotus vaikuttaa Suomelle taloudellisesti epäedulliselta. Lisäksi valtioneuvoston näkemyksen mukaan päästöoikeuksien huutokauppatulot eivät myöskään täytä vaatimuksia ennustettavista, riittävistä ja vakaista tuloista unionin talousarvion lähteenä.

- Ehdotus yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan käytöstä EU-tulojen lähteenä on ennenaikainen yhteistä, yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskevan hankkeen (eli ns. CCCTB-hankkeen) keskeneräisyyden vuoksi. Lisäksi ensiarvion mukaan ehdotus saattaa olla ongelmallinen verotukseen liittyvän kansallisen toimivallan näkökulmasta.

Valtioneuvosto arvioi:

- Kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrään perustuvan maksuosuuden käyttöönottoa EU:n talousarvion tulolähteenä tarkemmin. Ehdotus edistäisi unionin strategisia tavoitteita ja sen arvioidaan olevan Suomelle taloudellisesti edullinen. Jatkotyössä tulee erityisesti selvittää ehdotuksen läpinäkyvyyden ja oikeudenmukaisuuden kannalta keskeistä tilastoinnin laatua ja vertailukelpoisuutta sekä mahdollisia uuden järjestelmän synnyttämiä kannustinvaikutuksia.

- Komission ehdotusta, jonka mukaan tulot, jotka saadaan suoraan EU:n politiikan toteuttamisesta ja yhteisten EU:n tason sääntöjen täytäntöönpanosta, kertyisivät oletusarvoisesti EU:n talousarvioon.

- Komission ehdotusta korottaa omien varojen järjestelmän vuotuisia enimmäismääriä. Jatkovalmistelussa ja neuvottelujen edetessä on vasta mahdollista tarkemmin arvioida todellinen tarve ja taso omien varojen enimmäismäärän osalta.

<u>Omia varoja koskevan ehdotusten käsittelytilanne:</u>

- Käsitelty neuvoston omia varoja koskevassa työryhmässä neljä kertaa touko-syyskuun aikana (2 kertaa BG puheenjohtajuuskaudella, 3 kertaa AT:n kaudella)

- Kokouksia AT:n kaudella vielä loka-marraskuussa kaksi (seuraava kokous 9.10.2018)

Rahoituskehysehdotusten käsittelytilanne

- EU-tasolla, tähän mennessä:
  - KOM:n ehdotusten esittelyt ja tekninen läpikäynti on pääosin tehty
  - joidenkin osa-alueiden osalta on vielä yksityiskohtia selvennettävänä yksityiskohtia
- EU-tasolla, miten edetään syksyllä:
  - neuvoston puheenjohtajavaltion tavoite syksylle on käsitellä ja määritellä mahdollisia elementtejä nk. neuvottelulaatikko-asiakirjaluonnokseen (tähän negotiation box –asiakirjaan kootaan kaikki rahoituskehyssopuun sisältyvät elementit ja kyseinen asiakirja toimii pohjana kehysneuvotteluissa)
  - neuvoston puheenjohtaja antaa joulukuun Eurooppa-neuvostolle edistymisraportin rahoituskehysehdotuksen käsittelystä
  - rahoituskehysehdotuksia käsitellään syksyllä neuvoston työryhmätasolla ja jokaisessa yleisten asioiden neuvostossa
  - Itävallan tavoitteena näyttäisi olevan pohjustaa rahoituskehyksestä käytäviä varsinaisia neuvotteluja mutta syksyn edetessä tilanne selvinnee

- Kansallisella tasolla, tähän mennessä:
  - eduskunnalle on nyt kesän sekä alkusyksyn aikana toimitettu vn-kirjelmiä (sekä pari e-kirjettä), kansallinen valmistelu etenee lähiviikkoina
- Kansallisella tasolla, miten edetään syksyllä:
  - EU-tason käsittelyyn nähden ei ole välitöntä tarvetta tarkentaa kokonaisuuteen liittyviä kantoja
  - kuitenkin hyvissä ajoin ennen joulukuun Eurooppa-neuvostoa
- Lopuksi:
  - varsinaiset neuvottelut eivät ole vielä alkaneet
  - tähän mennessä esille nousseiden (enemmän teknisten) teemojen osalta tilanne näyttää jäsenvaltioiden kesken jakaantuneelta
  - nopea ja tiukka aikataulutavoite näyttää yhä epärealistisemmalta