Valtioneuvoston kanslia

PERUSMUISTIO

VNEUS2020-00706

VNEUS

02.07.2020

PYYDETÄÄN VAITELIAISUUTTA
keltaisella huomiovärillä merkittyjen kappaleiden osalta perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla

Asia

U-jatkokirjelmä : Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan unionin elpymisvälineen perustaminen)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 27/2020 vp

JULKINEN VERSIO

.

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Valtioneuvosto on toimittanut elpymisvälinettä koskevasta kokonaisuudesta selvityksen E 64/2020 vp sekä 2.7.2020 selvityksen U 27/2020 vp. Tämä jatkoselvitys toimitetaan eduskunnalle saatujen lisätietojen valossa. Erityisesti valtioneuvosto on saanut käyttöönsä neuvoston oikeuspalvelun (NOP) lausunnon elpymisvälinettä koskevasta kokonaisuudesta.

Eurooppa-neuvosto kokoontuu ylimääräiseen kokoukseen 17.-18.7.2020, jossa on tarkoitus sopia muutetusta rahoituskehysehdotuksesta sekä elpymisvälinettä koskevasta kokonaisuudesta. Eurooppa-neuvostoa valmistelee epävirallinen yleisten asioiden neuvoston videokeskustelu 15.7.2020.

Selvityksessä E 64/2020 vp linjattujen Suomen kantojen mukaan *”Jatkokäsittelyssä on varmistettava, että ehdotus on EU:n perussopimusten mukainen”.* Tässä tarkoituksessa Suomi pyysi neuvoston oikeuspalvelulta (NOP) kirjallista lausuntoa komission ehdotusten yhteensopivuudesta erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122, 125, 310 ja 311 artiklojen kanssa. Neuvoston oikeuspalvelu antoi 24.6. asiasta kirjallisen 68 sivuisen lausuntonsa. Johtopäätöksenään oikeuspalvelu katsoo ehdotusten olevan EU:n perussopimusten mukaisia. Toistaiseksi saatavilla on vain lausunnon englanninkielinen versio. Valtioneuvosto arvioi SEUT 311 artiklaa oikeusperustana tarkemmin omia varoja koskevassa U-jatkoselvityksessä, joka annetaan eduskunnalle saman aikaisesti tämän selvityksen kanssa.

Suomen kanta

Selvityksessä E 64/2020vp linjattuja Suomen kantoja täsmennetään ja täydennetään seuraavalla tavalla:

Komission ehdotus elpymiskokonaisuudeksi ei sellaisenaan ole Suomen hyväksyttävissä.

[<POISTETTU>]

[<POISTETTU>]

[<POISTETTU>]

Suomen pyynnöstä laadittu neuvoston oikeuspalvelun lausunto on kattava ja hyvin perusteltu. Valtioneuvosto yhtyy oikeuspalvelun näkemykseen siitä, että komission ehdotukset ovat EU:n perussopimusten mukaisia ja niiden oikeusperustat ovat asianmukaisesti valittuja. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksiin liittyvät EU-oikeudelliset kysymykset on nyt asianmukaisesti selvitetty.

Edellä sanotulla on suurta merkitystä myös ehdotusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Tässä yhteydessä tärkeää on myös se, että ehdotukset toteutetaan ja pannaan täytäntöön täysimääräisesti EU:n lainsäädäntökehikon ja toimielinjärjestelmän puitteissa, EU:n normaaleja päätöksentekomenettelyjä ja varainhoidon valvontaan liittyviä menettelyjä noudattaen.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvoston ja Euroopan parlamentin roolia budjettivallan käyttäjinä EU-budjettiprosessissa tulisi vahvistaa käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen ja niihin sidottujen menojen käsittelyssä. Samoin tulisi varmistaa se, että käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen ja niihin liittyvien menojen varainhoidon valvonta ja tilintarkastus on asianmukaista. Valtioneuvosto pyrkii edelleen vahvistamaan neuvoston roolia ehdotusten täytäntöönpanossa. Näillä toimilla voidaan varmistaa toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa.

Elpymisvälineestä syntyviä taloudellisia vastuita ja riskejä arvioitaessa on huomioitava myös järjestelyn positiiviset vaikutukset Suomen vientimarkkinoille sekä EU:n sisämarkkinoiden toimintaan. Elpymisväline voi oikein ja reilusti toteutettuna myös lisätä Euroopan unionin poliittista koheesiota ja yhtenäisyyttä. EU on Suomelle tärkeä arvoyhteisö ja EU:lla on myös laajempaa merkitystä Suomelle niin strategisten, kuin ulko- ja turvallisuuspoliittisten intressien näkökulmasta.

Pääasiallinen sisältö

Neuvoston oikeudellisen yksikön (NOP) lausunto

Lausuntonsa johtopäätöksenä NOP katsoo, että komission ehdotukset ovat EU:n perussopimusten mukaisia ja niiden oikeusperustat ovat asianmukaisesti valittuja. Seuraavassa selostetaan artiklakohtaisesti lausunnon pääkohdat ja NOP:in tekemät muutosehdotukset.

SEUT 122 artikla

Lausunnon mukaan SEUT 122 artikla on asianmukaisesti valittu oikeusperusta ehdotukselle elpymisvälineen perustamiseksi. Komissio ei ehdotuksessaan täsmennä, perustuuko se ensisijaisesti artiklan 1 vai 2 kohtaan. NOP huomauttaa, että itse elpymisvälineellä ei varsinaisesti myönnetä 2 kohdan mukaista taloudellista apua jäsenvaltioille. Siinä ainoastaan määrätään yleisistä järjestelyistä varojen kohdentamiseksi. Näin ollen NOP katsoo, että nyt oikeusperustana sovellettavaksi tulee artiklan 1 kohta, jonka mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä, vastauksena jäsenvaltioille ilmenneisiin suuriin

vaikeuksiin. NOP kuitenkin korostaa, että 1 kohtaa on luettava yhdessä yhtenä kokonaisuutena artiklan 2 kohdan kanssa, joka viittaa odottamattomiin ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin tapahtumiin.

NOP muistuttaa, että artiklassa ei luetella tyhjentävästi käytettävissä olevia toimenpiteitä. Neuvostolla on näin ollen asiassa laaja harkintavalta. Sitä kuitenkin rajoittavat seuraavat edellytykset. Tilanteen on oltava kiireellinen ja vaikeuksien vakavia. Toteutettavien toimenpiteiden on puolestaan oltava poikkeuksellisia, väliaikaisia ja oikeassa suhteessa tilanteen vakavuuteen. Lisäksi toimenpiteiden on oltava luonteeltaan taloudellisia, koska SEUT 122 artikla kuuluu talouspolitiikan alaan. NOP tulee johtopäätökseen, että nämä edellytykset täyttyvät. Ne tulevat myös hyvin perustelluiksi elpymisvälineen perustamista koskevan ehdotuksen seitsemässä ensimmäisessä perustelukappaleessa sekä 1 ja 2 artikloissa. Kyseessä on kertaluonteinen ja väliaikaisesti käyttöönotettava hätäapuväline, joka on tarkoitettu yksinomaan kriisi- ja elvytystoimiin. Myös ehdotuksen 4 artikla on tässä mielessä merkityksellinen. Siinä säädetään määräjoista, joiden mukaan elpymisvälineestä saatava tuki on jäsenvaltioiden käytettävissä vain vuoden 2024 loppuun saakka.

Elpymisväline pannaan täytäntöön unionin sektorikohtaisten ohjelmien ja välineiden kautta. NOP ohjeistaa näitä koskevien säädösehdotusten jatkovalmistelussa vielä varmistamaan, että jokaisen ohjelman ja välineen varat todella kohdennetaan ja käytetään vain pandemian taloudellisista vaikutuksista johtuviin tarpeisin. Erikseen NOP nostaa esiin seuraavat ohjelmat, joiden soveltamisalaa se pitää tarpeellisena tarkistaa: oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF), terveysohjelma (EU4Health), Horisontti Eurooppa ja unionin pelastuspalvelumekanismi (RescEU). Kriittisenä huomiona NOP toteaa lisäksi, että jäsenvaltioiden väliselle yhteisvastuulle perustuva SEUT 122 artikla ei sovellu EU:n ulkopuolisten kolmansien maiden avustamiseen. Näitä kohtia komission ehdotuksissa on siis vielä täsmennettävä.

SEUT 125 artikla

NOP mukaan komission ehdotukset eivät ole SEUT 125 artiklan, joka sisältää ns. velasta vastattavaksi ottamisen kiellon, vastaisia. NOP mukaan kyseisen kiellon tarkoituksena on taata, että markkinoiden logiikka yhä koskee jäsenvaltioita (ja että ne noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa). Ehdotukset ovat näiden edellytysten mukaisia. Tarkoituksena ei ole korvata tai täydentää jäsenvaltioiden markkinoilta hankkimaa rahoitusta unionin rahoituksella, eikä ottaa vastattavaksi toisten jäsenvaltioiden sitoumuksia.

NOP katsoo, että unionin omien varojen järjestelmässä jäsenvaltioiden vastuu ei ole koskaan yhteisvastuullista. Se on aina yksittäistä. Jäsenvaltioiden kontribuutiot on määritelty pro rata ja ne vastaavat vain omasta osuudestaan unionille tehdyistä sitoumuksista.

NOP huomauttaa, että EU:n perussopimusten oikeusperustojen välillä ei ole hierarkiaa. Ne ovat keskenään tasavertaisia ja yhteensopivia. EU:n eri politiikkojen, kuten koheesiopolitiikan, rahoittaminen unionin ohjelmien kautta ei ole ristiriidassa SEUT 125 artiklan kanssa. NOP tulee johtopäätökseen, että ehdotukset eivät varsinaisesti edes kuulu SEUT 125 artiklan soveltamisalaan.

Lisäksi NOP kiinnittää huomiota siihen, että kokonaistilanne ja nyt käsiteltävät ehdotukset ovat luonteeltaan perusteellisesti erilaiset verrattuna EVM-sopimukseen ja unionin tuomioistuimen siitä asiassa Pringle (C-370/12) antamaan tuomioon. NOP ei siis edellytä ehdotuksilta asian Pringle mukaista tiukkaa ehdollisuutta. Valtioneuvosto on selostanut ehdotuksiin liittyvää ehdollisuutta selvityksessä E 64/2020 vp, ja pitää sitä tässä yhteydessä riittävänä.

SEUT 310 artikla

Johtopäätöksenään NOP katsoo, että ehdotukset ovat SEUT 310 artiklan ja siinä edellytetyn tasapainoisen budjetin periaatteen mukaisia. Lausunnossa todetaan erikseen, että EU:n perussopimukset eivät kiellä tai salli unionin velanottoa. Perussopimusten määräyksistä syntyvät budjettitasapainon ja budjettikurin vaatimukset ovat keskeisiä periaatteita nyt ehdotettua elpymiskokonaisuutta arvioitaessa.

Lausunnossa todetaan, että unionin ottolainaus vastaavan antolainauksen rahoittamiseksi ei ole ongelmallista perussopimusten näkökulmasta. Arvioitavaksi jää ainoastaan unionin käyttömenojen rahoittaminen unionin velanotolla. Edelleen, lausunnossa todetaan, että velkarahoitteisia EU-budjetin ulkopuolisia toimia on jo nyt olemassa ja että olennaista niissä on juuri kirjanpidollisen pysyvän vastaavan muodostuminen unionin taseeseen. Esimerkkinä lausunnossa mainitaan mm. nk. back-to-back -lainat Euroopan rahoituksenvakautusmekanismista (ERVM). Back-to-back -lainat tarkoittavat tässä yhteydessä sitä, että unionin otto- ja antolainauksen takaisinmaksuaikataulut on täsmäytetty kassavirtamielessä. Näin ollen NOP toteaa lausunnossaan, että lainojen rahoittaminen velanotolla ei ole kokonaisuudessaan ongelmallista SEUT 310 artiklan vaatimusten näkökulmasta. Arvioitavaksi jää siten ainoastaan se, voidaanko avustuksia ja takauksia rahoittaa unionin ulkoisella velanotolla.

Lausunnon mukaan erityistä merkitystä on sillä, että ehdotuksessa neuvoston asetukseksi elpymisvälineen perustamisesta 4(1) artiklassa säädettäisiin siitä, että velanotosta unionille syntyvät varat olisivat erillistä, käyttötarkoitukseen sidottua ulkoista tuloa[1] unionin varainhoitoasetuksen 2018/1046 21 artiklan mukaisesti. Tämä olisi keskeistä sen kannalta, että unionin budjettitasapaino säilyy. Lausunnossa viitataan myös erikseen varainhoitoasetuksen 7(2) artiklaan, jossa säädetään siitä, että em. tuloilla rahoitettavat menot eivät ole osa EU:n budjettia.

Komission tekemässä ehdotuksessa omien varojen päätöksen muuttamisesta säädettäisiin erilliskorotuksesta omien varojen enimmäismäärään, 0,6 prosenttiyksikköä, vuosille 2028-2058. NOP katsoo, että tämä erilliskorotus olisi merkityksellinen kirjanpidollisena vasta-arvona unionin ulkoiselle velalle ja olisi omiaan varmistamaan sen, että ehdotus on perussopimusten määräysten mukainen.

Näin ollen neuvoston oikeuspalvelun lausunnon mukaan omien varojen erilliskorotusta hyödyntämällä ja aktivoimalla se unionin taseeseen vastaavaksi, sekä lukemalla velanotosta syntyneet varat käyttötarkoitukseen sidotuksi tuloksi, voidaan järjestelyn katsoa olevan EU:n budjetin ulkopuolinen järjestely. Budjetin ulkopuolisesta järjestelystä taas seuraa se, että avustusten ja takausten rahoittaminen velanotolla ei riko perussopimuksen vaatimusta tasapainoisesta EU-budjetista.

Budjetin yhtenäisyyden turvaamiseksi lausunnossa todetaan kuitenkin lisäksi, että ehdotuksen säännökset koskien välineen kertaluonteisuutta ja rajoitettua kestoa, takeina järjestelyn

[1] Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot jaetaan ulkoisiin ja sisäisiin käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin. Kuluvalla rahoituskehyskaudella nämä tulot ovat pääasiallisesti olleet sisäisiä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja. Ne ovat olleet useimmiten esimerkiksi Euroopan maatalouden takuurahastosta annettaviin tukiin liittyviä takaisinperittyjä määrärahoja, joita on myös siirretty seuraaville vuosille, tai ennakkomaksujen takaisinpalautuksia liittyen tukiin Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta, Koheesiorahastosta, Euroopan meri- ja kalastusrahastosta tai Euroopan maatalouden kehittämisrahastosta.

erityisluonteelle, ovat tarpeen ja välttämättömiä. Erityisesti lausunnossa korostetaan sitä, että budjetin täydellisyysperiaatteen ja yleiskatteisuusperiaatteen valossa ulkoiset käyttötarkoitukseen sidotut tulot (varainhoitoasetuksen 21(5) artikla) muodostavat poikkeuksen. Ulkoiset, käyttötarkoitukseen sidotut tulot tulisi lausunnon mukaan nähdä budjettia täydentävänä kokonaisuutena.

Lausunnon mukaan ulkoisten käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen määrän tulisikin olla sopusoinnussa näiden yleisesti hyväksyttyjen budjettiperiaatteiden kanssa. Lausunnossa kuitenkin todetaan, että viime kädessä se, mikä määrä budjetin ulkopuolista rahoitusta on liikaa (ja suhteellisuusperiaatteen vastaista), jää EU:n lainsäätäjän arvioitavaksi.

EU-jäsenyyden ja elpymispaketin yleisistä hyödyistä

Euroopan komission 6.5.2020 julkistaman talousennusteen mukaan EU-alueen talouden ennustetaan supistuvan 7,5 prosenttia vuonna 2020. Koronaviruspandemia on vaikuttanut voimakkaasti kulutusmenoihin, teollisuustuotantoon, investointeihin, kauppaan, pääomavirtoihin ja toimitusketjuihin. Suomen bruttokansantuotteen ennustetaan supistuvan yli kuudella prosentilla, mikä on seurausta mm. viennin supistumisesta yli 10 prosentilla. Suomen tavaravienti EU-alueelle oli suuruudeltaan 38,5 mrd. euroa vuonna 2019, mikä vastaa noin 60 prosenttia Suomen tavaraviennistä. Suurin osa Suomen tavaraviennistä menee teollisuuden tuotantotarpeisiin ulkomailla, minkä johdosta muiden EU-maiden teollisuuden elpyminen on tärkeää Suomen viennille ja talouden toipumiselle.

Komission esittämä elpymispaketti auttaisi korjaamaan koronaviruspandemian aiheuttamia taloudellisia ja sosiaalisia vahinkoja, käynnistämään Euroopan elpymisen sekä suojelemaan työpaikkoja. Paketti nostaisi EU:n kautta kanavoituvan rahoituksen merkityksen koko EU:n kasvun ja investointien tukemisessa uudelle tasolle, mikä on tärkeää huomioida elpymispaketin hyötyjen ja kustannusten arvioinnissa Suomen kannalta, vaikka täsmällisten ennusteiden tekeminen elpymispaketin heijastusvaikutuksista Suomen talouteen ei olekaan mahdollista. Suomen tärkeimmän vientimarkkinan talouskehityksen merkitys Suomen taloudelle voi joka tapauksessa olla kokoluokkaa suurempi kysymys kuin elpymispaketista suoraan Suomelle kohdistuvat, pitkälle ajanjaksolle jakautuvat kustannukset ja saannot. Komission esittämillä elpymispanostuksilla on myös tarkoitus tukea EU:n pitkän aikavälin tavoitteita, kuten ilmaston-muutoksen torjuntaa ja uusien teknologioiden käyttöönottoa.

Yleisemmällä tasolla Suomen EU-jäsenyyden merkitystä Suomen talouteen on tutkittu melko vähän, mutta joitakin arvioita on esitetty viime vuosina. Oxford Economics laati keväällä 2019 Akavan toimeksiannosta katsauksen EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomen makrotalouteen olemassa olevaan tutkimustietoon perustuen. Katsauksessa läpikäytyjen arvioiden mukaan Suomen bruttokansantuote asukasta kohden on EU-jäsenyyden myötä kasvanut 1,2-1,7 prosentilla, mikä vastaa kotitalouksien keskitulojen nousua 1 020 – 1 450 eurolla vuonna 2017. Oxford Economics arvioi EU-jäsenyyden lisänneen Suomen kokonaiskauppaa 9 % - 26 %, mikä vastaa 16-47 miljardia euroa vuonna 2017. EU- ja EMU-jäsenyyden arvioidaan myös kasvattaneen suoria ulkomaisia sijoituksia Suomeen yhteensä yli 30 mrd. eurolla vuodesta 1995 alkaen.

Suomen EU-jäsenyyden yleisiä hyötyjä arvioitaessa on luonnollisesti syytä muistaa, että EU-jäsenyys vaikuttaa talouden ohella myös kaikkiin muihin yhteiskunnan osiin. EU tarjoaa mm. ihmisten vapaan liikkuvuuden ja antaa mahdollisuuden työskennellä tai opiskella koko EU:n alueella. Yrityksille ja yliopistoille EU avaa yhteistyöprojekteja innovaatiossa ja tutkimuksessa. Poliittisesti EU tarkoittaa Suomelle vahvempaa ääntä kansainvälisissä yhteisöissä. Valtaosa EU-jäsenyyden vaikutuksista ei ole kvantifioitavissa numeroiksi, mikä ei kuitenkaan vähennä näiden tekijöiden merkitystä Suomelle ja suomalaisille.

Taloudelliset vaikutukset

Elpymisvälineen taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia Suomen valtion vastuisiin on arvioitu valtioneuvoston selvityksessä U 27/2020 vp.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 122 artikla, määräenemmistöpäätöksenteko neuvostossa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.7.2020

Eduskuntakäsittely

U 27/2020 vp
E 64/2020 vp – SuVL6/2020 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Elpymisvälineen taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia Suomen valtion vastuisiin on arvioitu valtioneuvoston selvityksessä U 27/2020 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

neuvotteleva virkamies, Jussi Lindgren, VNK, jussi.lindgren@vnk.fi,
p. +358 50 307 4432
lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, VNK
neuvotteleva virkamies Satu Keskinen, VNK
EU-erityisasiantuntija Joanna Tikkanen, VNK
EU-erityisasiantuntija Johanna Kaunisvaara, VNK

EUTORI-tunnus
EU/2020/0971

Liitteet neuvoston oikeuspalvelun lausunto

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi