HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Bryssel 19.4.2022

Asia: U 22/2022 vp: Valtioneuvoston U-kirjelmä U 22/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista: ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 muuttamiseksi (omien varojen päätös); ehdotus neuvoston asetuksen vuosia 2021-2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun asetuksen muuttamiseksi (rahoituskehysasetus)

Eduskunnan talousvaliokunnalle 21.4.2022

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee EU:n omien varojen päätöksen ja rahoituskehysasetuksen muuttamista. Viime vuonna hyväksytty omien varojen päätös on voimassa toistaiseksi eikä sen muuttaminen valtioneuvoston mukaan varsinaisesti edellytä monivuotisen rahoituskehyksen muuttamista. Toisaalta ehdotusten taloudelliset vaikutukset ylittävät nyt käynnissä olevan rahoituskehyskauden.

Ehdotusten taustalla on elpymisvälineen yhteydessä annettu sitoumus, jonka mukaan komissio antaa vuoden 2021 kesään mennessä ehdotukset uusiksi omiksi varoiksi, joilla voitaisiin rahoittaa elpymisvälineen takia otettujen lainojen ennen aikaista takaisinmaksua. Komissio antoi heinäkuussa 2021 nk. *Fit for 55* -paketin,[1] jonka tietyt ehdotukset (päästökauppa-direktiivin muuttaminen U 60/2021 vp, hiilirajamekanismi U 57/2021 vp ja

[1] Kts tästä esimerkiksi Kulovesi, K., & Leino-Sandberg, P. (2021). Mistä EU:n Fit for 55 -lakipaketissa on kyse ja miksi se on tärkeä? https://2035legitimacy.fi/mista-eun-fit-for-55-lakipaketissa-on-kyse-ja-miksi-se-on-tarkea/
.

ilmastotoimien sosiaalirahasto U 61/2021 vp liittyvät uusiin omiin varoihin ja rahoituskehysasetukseen. Valiokunta on arvioinut niitä aikaisemmissa lausunnoissaan (TaVL 49/2021 vp, TaVL 50/2021 vp, TaVL 51/2021 vp). Suomi on suhtautunut huomattavan kriittisesti ilmastotoimien sosiaalirahastoon.[2] Kyseisen rahaston merkitys nyt tehtyjen ehdotusten arvioinnissa on merkittävä, ja siksi olisi ollut toivottavaa, että kirjelmässä olisi kuvattu myös sitä koskevien neuvottelujen edistymistä.

Komissio ehdottaa nyt kahta uutta omaa varaa: 25 % EU:n päästökauppajärjestelmästä kertyvistä huutokauppatuloista sekä 75 % hiilirajamekanismista saatavista tuloista. Lisäksi komissio on ilmoittanut antavansa myöhemmin erillisen direktiiviehdotuksen, joka koskee kansallista rahoitusosuutta, joka olisi 15 % suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille allokoitavasta jäännösvoitosta.

Valtioneuvoston kannat pohjautuvat keskeisiltä osiltaan valtiovarainvaliokunnan elpymispakettia koskevaan mietintöön (VaVM 1/2021 vp) ja eduskunnan sen käsittelyn yhteydessä antamiin lausumiin. Nyt käsillä oleva kokonaisuus on laaja, ja sen arvioiminen on käytössä olevien tietojen perusteella tällä hetkellä hankalaa. Samalla tiedossa on jo nyt, että energiakriisin, Ukrainan sodan ja sen seurauksena asetettujen pakotteiden johdosta myös paine uuden yhteisvelan ottamiseen kasvaa samalla kun EU-varoja pyritään todennäköisesti suuntaamaan energian hintoihin, puolustusmäärärahoihin ja Ukrainan pakolaisista aiheutuneisiin kuluihin. Komission REPowerEU -tiedonannon[3] pohjalta on tulossa erinäisiä ehdotuksia, joiden voi odottaa sisältävän lisäyksiä unionin menoihin ja mahdollisesti myös yhteiseen velanottoon, mikä edellyttäisi oletettavasti jälleen omien varojen päätöksen avaamista. Siksi kokonaiskuva on hyvin epäselvä.

Keskityn lausunnossani ehdotusten oikeudellisiin ja institutionaalisiin kysymyksiin, ja totean kunnioittavasti seuraavan.

Oikeudellinen viitekehys

SEUT 311(3) artiklan mukaan neuvosto voi ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. Määräys on avoin: unionilla on laaja toimivalta päättää omien varojen järjestelmästä, eikä perussopimuksissa rajoiteta sitä, mitä omat varat voisivat olla. Määräystä tasapainottaa se, että omien varojen päätös tulee voimaan vasta kun se on hyväksytty jäsenvaltioissa erikseen niiden valtiosäännössä määriteltävien menettelyjen ja vaatimusten mukaisesti.

Perussopimusten lisäksi uusia omia varoja koskevia sääntöjä sisältyy EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen liittyvään toimielinten väliseen sopimukseen talousarvioyhteistyöstä,[4]

[2] Kts tästä esimerkiksi Leino-Sandberg, P. (2021). Ilmastotoimia koskeva sosiaalirahasto – onko energiaköyhyyden torjunta ilmastopolitiikkaa vai sosiaalipolitiikkaa? Legitimacy 2035-blogi. https://2035legitimacy.fi/ilmastotoimia-koskeva-sosiaalirahasto-onko-energiakoyhyyden-torjunta-ilmastopolitiikkaa-vai-sosiaalipolitiikkaa/ .

[3] REPowerEU: Kohtuuhintaisempaa, varmempaa ja kestävämpää energiaa koskevat yhteiset eurooppalaiset toimet, COM(2022) 108 final.

[4] 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 omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, *EUVL L 433I , 22.12.2020.*

joka sisältää tarkemman suunnitelman uusien omien varojen käyttöön ottamiseksi rahoituskehyskauden (2021–2027) aikana. Tämänkaltaiset sopimukset hyväksytään SEUT 295 artiklan nojalla. Sen mukaan

> *Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio neuvottelevat keskenään ja sopivat yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista. Tätä varten ne voivat perussopimuksia noudattaen tehdä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia.*

Suomi on painottanut tarvetta käyttää uusia omia varoja rajoittamaan elpymisvälineen lainojen takaisimaksusta syntyvää painetta BKTL- pohjaisten kansallisten rahoitusosuuksien kasvattamiseen. Omien varojen uudistuksilla voidaan samalla myös edistää unionin keskeisiä politiikkatavoitteita. Tämänkaltaisia tavoitteita sisältyy myös toimielinten väliseen sopimukseen, jonka mukaan

> *Uudet omat varat olisi näin ollen mukautettava unionin toimintapoliittisiin tavoitteisiin, ja niillä olisi tuettava unionin prioriteetteja, kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja Euroopan digitaalista valmiutta, ja niillä olisi myös edistettävä oikeudenmukaista verotusta ja veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamista.*

Valtiovarainvaliokunnan tavoin valtioneuvosto painottaa kirjelmässään, että uusia omia varoja koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille. Tältä osin on hyvä huomata, että akateemisessa keskustelussa omia varoja koskevaa päätöksentekomenettelyä on jo nyt pidetty turhan raskaana ja on katsottu, että näistä tulisi voida päättää kevyemmällä päätöksentekomenettelyllä.[5]

Tarkemmat määräykset varojen käytöstä annetaan unionin sekundäärilainsäädännössä kutakin alaa koskevien oikeusperustojen nojalla. Täten päästökauppajärjestelmän muutosta koskevan direktiiviehdotuksen ja hiilirajamekanismia koskevan ehdotuksen päätöksentekomekanismit käsitellään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Tästä poiketen neuvosto antaa SEUT 113 artiklan mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi. Rajanveto verotustoimien kanssa tulee keskusteltavaksi erityisesti hiilirajamekanismin kohdalla, sillä SEUT 192(2) sisältää erityiset määräykset ympäristöpolitiikan alaan kuuluvista toimista, joiden pääasiallinen tavoite on kerätä veroja. Ehdotus on kirjoitettu niin, että sen pääasiallisena tavoitteena ei ole kerätä veroja, vaan suojella ympäristöä, ja maksutulot syntyvät mekanismin toiminnan oheistuotteena. Vastaavaa kysymystä on käsitelty EU-tuomioistuimessa koskien EU:n päästökauppaa, jolloin EUTI katsoi, ettei päästökaupan perusteella kerättävä maksu ole vero, eikä päästökaupan päästömaksussa ei ole kyse sellaisesta pakollisesta maksusta, joka muodostaisi suoran ja erottamattoman yhteyden maksun aiheuttaman taloudellisen

[5] Bruno de Witte, 'The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift' in 58(3) *Common Market Law Review* (2021), 635 – 682.

rasituksen ja maksun kohteena olevan päästöjä aiheuttavan toiminnan välille.[6] Käytännössä neuvoston päätöksentekosäännön merkitys jää asiassa pieneksi, kun järjestelyistä kuitenkin sovitaan pakettina johon sisältyy myös yksimielisyyttä edellyttäviä osia.

Rahoituskehysasetus perustuu SEUT 312 artiklaan, jonka mukaan neuvosto antaa erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen asetuksen yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Valtioneuvoston kirjelmästä heijastuu negatiivinen kanta monivuotisten puitteiden avaamiseen. Perussopimukset eivät kuitenkaan estä niiden avaamista – ja siksi voisi kysyä, miksi niitä ei voisi avata, jos ja kun maailma elää.

Varainhoitoasetuksen yleiskatteisuusperiaatetta koskevassa 20 artiklassa säädetään, että unionin talousarvion tulojen kokonaismäärän on katettava maksumäärärahojen kokonaismäärä. Pääsäännön mukaan kaikki tulot ja menot merkitään talousarvioon täysimääräisinä, minkä lisäksi talousarvion tulot ja menot on pidettävä erillään toisistaan eikä tuloja saa kytkeä tiettyihin menoluokkiin. Ulkoiset ja sisäiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot eivät kuitenkaan muodosta tuloa vuotuisessa talousarviossa ja ne käytetään tietyn menoerän rahoittamiseen.

EU:n elpymisvälineen avustusmuotoinen tuki (yhteensä 390 mrd. euroa vuoden 2018 hinnoin) on EU:n talousarvion ulkoista käyttötarkoitukseensa sidottua tuloa. Nyt käsiteltävinä olevissa ehdotuksissa useat muutkin määrärahat otettaisiin EU:n budjettiin tällaisina käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina ja menoina.[7] Myös asetusehdotus uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistämisestä (U 50/2021 vp) loisi poikkeuksen omien varojen järjestelmään.

Järjestelmä on ongelmallinen siksi, ettei tällaisia EU-budjetin ulkopuolisia järjestelyitä oteta huomioon rahoituskehyksessä eikä myöskään EU-budjetissa. Täten neuvosto ja parlamentti eivät päätä niistä normaalin talousarviomenettelyn puitteissa,[8] mikä heikentää niiden demokraattisia vastuurakenteita ja talousarvion läpinäkyvyttä merkittävästi. Valtioneuvosto pitää tätä perustellusti ongelmallisena. Järjestely on ongelmallinen myös perussopimusten keskeisten budjettiperiaatteiden kannalta. SEUT 311 artiklan mukaan ”Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon.” SEUT 312 artiklan mukaan ”Monivuotisella rahoituskehyksellä pyritään takaamaan, että unionin menot kehittyvät hallitusti sen käytettävissä olevien omien varojen rajoissa.” Määräyksillä pyritään avoimen sekä demokratian periaatteita ja hyvää talousarviotapaa noudattavan budjettimenettelyn soveltamiseen EU:ssa. Elpymisrahaston kautta EU:n talousarvion ulkopuolelle on jo nyt siirretty merkittävästi varoja.

Uusien menojen lisääminen budjetin ulkopuolelle erilaisiin rahastoihin ei ole yleistynyt vain EU:ssa vaan myös monissa jäsenvaltioissa. Menettely heikentää myös budjetin kurinalaisuuteen liittyvien järjestelyjen (kuten EU:n alijäämäsäännöt ja velkaantumisrajat)

[6] Asia C-366/10 *Air Transport Association of America*, 142 – 145 kohta.

[7] Päästökauppajärjestelmään liittyvä innovaatiorahaston määrärahat otetaan EU:n budjettiin käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina. Meriliikenteen vaihtoehtoisia polttoaineita koskevan FuelEU Maritime –asetusehdotuksen (U 51/2021 vp) seuraamusmaksutulot ohjattaisiin innovaatiorahastolle käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina.

[8] Kts tästä Leino-Sandberg, P., & Ruffert, M. (2022). Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment. *Common Market Law Review*, *59*(2), 433- 472.

toimivuutta. On ongelmallista, mikäli ’talon tavaksi’ muodostuu näiden järjestelyjen kiertäminen erilaisilla tilinpidollisilla järjestelyillä samalla kuin varainkäytön parlamentaarinen kontrolli vähenee. Kehityskulusta on syytä olla huolissaan.

Varojen käyttö

Talousarvioyhteistyöstä tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa toimielimet tunnustavat ”sen Euroopan unionin elpymisvälineeseen liittyvän viitekehyksen tärkeyden, jossa uudet omat varat olisi otettava käyttöön”. Sopimuksen mukaan:

E. Euroopan unionin elpymisvälineen takaisinmaksuun liittyvät unionin talousarviosta maksettavat menot eivät saisi johtaa ohjelmiin liittyvien menojen tai investointivälineiden varojen perusteettomaan vähentämiseen monivuotisessa rahoituskehyksessä. On myös suotavaa lieventää jäsenvaltioille aiheutuvia BKTL:oon perustuvien omien varojen lisäyksiä.

F. Tämän vuoksi ja lisätäkseen Euroopan unionin elpymisvälineen takaisinmaksusuunnitelman uskottavuutta ja kestävyyttä toimielimet pyrkivät siihen, että otetaan käyttöön riittävät uudet omat varat odotettuja takaisinmaksuun liittyviä menoja vastaavan määrän kattamiseksi. Yleiskatteisuuden periaatteen mukaisesti tämä ei merkitsisi minkään tiettyjen omien varojen korvamerkitsemistä tai sitomista tietyn menolajin kattamiseksi.

Komission ehdotuksen mukaan uusista omista varoista käytettäisiin vuosina 2023-2027 noin 24-28,5 miljardia euroa elpymisvälineen velkojen takaisinmaksuun ja vuosina 2025-2027 reilut 20 miljardia EU:n vihreän siirtymän “Fit for 55” -valmiuspakettiin sisältyvään sosiaaliseen ilmastorahastoon. Elpymisvälineen ennenaikaisen takaisinmaksun mukautusmekanismissa kyse on tosiasiallisesti aikaisemmin tehdyn taloudellisen sitoumuksen takaisinmaksun aikaistamisesta, ja joka siten vähentäisi jäsenvaltioilta muutoin myöhemmin perittäviä maksuja. Ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoituksen kohdalla kyseessä olisi kokonaan uusi sitoumus. Kyseisestä lainsäädäntötoimesta ei ole vielä yhteisymmärrystä EU:ssa.

Suomi on tukenut tavoitetta luoda mekanismi, joka mahdollistaisi elpymisvälineen lainojen takaisinmaksun aloittamisen mahdollisimman varhain jo nykyisen rahoituskehyksen voimassaoloaikana. Nyt tehdyssä ehdotuksessa ei kuitenkaan selkeästi rajoiteta mekanismin käyttöä yksiselitteisesti elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun. Käytännössä merkittävä osa varoista jäisi käyttötarkoitukseltaan avoimeksi ja se voitaisiin käyttää kokonaan uusien menoerien rahoittamiseen, kuten esimerkiksi juuri ilmastotoimien sosiaalirahastoon.

Sekä komission vuonna 2020 tekemään omien varojen hyväksymistä koskeneeseen ehdotukseen[9] että valtiovarainvaliokunnan sitä koskevaan mietintöön VaVM 1/2021 vp sisältyy selkeä lähtökohta, että omien varojen kasvattaminen poikkeuksellinen toimenpide, joka toteutetaan väliaikaisesti ja ainoastaan koronapandemiaan vastaamiseksi. Komission ehdotuksen mukaan kyseessä on ”Omien varojen enimmäismäärien poikkeuksellinen ja

[9] Muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä, COM(2020) 445 final .

väliaikainen kasvattaminen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi”. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan ”Ratkaisu on poikkeuksellinen, kertaluonteinen ja omien varojen enimmäismäärien kasvattaminen väliaikaista.” Eduskunnan hyväksymismenettelyn yhteydessä antamien lausumien mukaan,

> *Eduskunta edellyttää, että elpymisväline pidetään poikkeuksellisena ja kertaluonteisena ratkaisuna, järjestely ei toimi ennakkotapauksena eikä Suomi hyväksy vastaavan järjestelyn toistamista tai muuttamista pysyväisluonteiseksi.*

Käytännössä nyt ehdotetut toimet poikkeavat näistä lähtökohdista siksi, että vaikka ehdotuksessa ei (vielä) esitetä uuden yhteisvelan ottamista, omia varoja kasvatettaisiin myös vihreään siirtymään liittyvän sosiaalirahaston rahoittamiseksi.

On harvinaista, että omien varojen päätös avataan rahoituskehyskauden aikana. Edellisellä rahoituskehyskaudella näin ei tapahtunut kertaakaan. Toisaalta monivuotisten puitteiden yhteydessä tehty linjaus uusien omien varojen käyttöönotosta merkitsee automaattisesti sitä, kehykset avataan, ja tämä tunnustetaan jo toimielinten välisessä sopimuksessa:

> *Ottaen huomioon uusien omien varojen käyttöönoton raskaat menettelyvaatimukset toimielimet sopivat, että omien varojen järjestelmän tarvittava uudistus olisi saatava aikaan rajallisella määrällä tarkistuksia omia varoja koskevaan päätökseen.*

Siksi voidaan ajatella, että Suomi on neuvoston kautta jo sitoutunut siihen, että uusia omia varoja luodaan tämän rahoituskehyskauden aikana, ja että omien varojen päätös tätä tarkoitusta varten avataan. Toisaalta aikaisemmissa keskusteluissa uusien omien varojen käyttötarkoitus on sidottu poikkeuksellisen elpymispaketin rahoittamiseen ja täten takaisinmaksusta aiheutuvien BKTL-pohjaisten maksujen vähentämiseen. Nyt ehdotettu ratkaisu poikkeaa tästä mallista, koska käyttötarkoitusta laajennetaan nyt uusiin unionin menoihin.