Tero Kuusi, Olli Ropponen ja Tarmo Valkonen, ETLA 20.4.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle aiheesta U 22/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista: ehdotus neuvoston päätökseksi Europan 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)

Komission ehdotus

Komissio ehdotti joulukuussa 2021 uusia omia varoja EU:n elpymisvälineen rahoittamiseksi otettujen lainojen nopeutettuun takaisinmaksuun ja ilmastotoimien sosiaalirahaston menojen rahoittamiseksi. Uudet omat varat tarkoittavat käytännössä sitä, että jäsenmaiden maksut EU:n budjettiin määräytyvät uudella tavalla. Aiemmat maksuosuudet: tullit, BKTL-pohjainen maksu ja arvonlisäveropohjainen maksu säilyisivät, samoin kuin tälle budjettikaudelle mukaan tullut kierrättämättömään muovin osuuteen perustuva oma vara.

Ehdotetut uudet omat varat perustuisivat EU:n laajenevaan ympäristöpolitiikkaan ja yritysten voittojen verottamiseen. Päästökauppaa on suunniteltu laajennettavaksi meriliikenteeseen, tieliikenteeseen ja rakennusten energiankäyttöön. Tavoitteena on hiilidioksidipäästöjen lisävähennys hintamekanismin avulla sieltä, missä se on tehokkainta. Lisäksi on tarkoitus perustaa EU:n ulkorajoille hiilirajamekanismi, joka verottaa määriteltyihin tuontitavaroihin sisältyvää hiilisisältöä. Sen tarkoitus on laajentaa hiilen hinnoittelu myös tuontiin ja samalla parantaa jäsenmaiden yritysten kilpailukykyä EU:n markkinoilla.

Kolmantena uutena verotuskohteena on suurten monikansallisten yritysten ylisuuret voitot. Taustalla on suunniteltu uusi yritysverodirektiivi, joka liittää EU-maat OECD:n mittavaan yritysverouudistukseen. Sen ensimmäinen osa, ns. Pilari 1, määrittelee uudella tavalla verotettavan voiton syntymisen suurissa monikansallisissa yrityksissä ja sen jaon maiden kesken.

Komission joulukuinen ehdotus täsmentää, että laajennetun päästökaupan tuloista huomioitaisiin 25 %, hiilirajamekanismien tuotoista 75 % ja Pilari 1:n käyttöönotosta saatavista yhteisöverotuloista 15 %, kun määritellään kansallisia EU:n budjetin maksuosuuksia. Näiden arvioitu yhteinen tuotto riittäisi aikaistamaan elpymisvälineen rahoitukseen liittyvien lainojen takaisinmaksun aloittamisen ns. lineaarisessa maksuaikataulussa, jonka mukaan lainoja lyhennettäisiin vuosittain 15 mrd. eurolla.

Kun kuitenkin samassa yhteydessä ehdotetaan ilmastotoimien sosiaalisen rahaston toiminnan rahoittamista näillä uusilla omilla varoilla, jäisi lainojen lyhennykseen vain 5–7 mrd. euroa vuodessa vuosina 2024–2027. Rahasto veisi merkittävän osan uusista omista varoista vuoteen 2032 asti. Ilmastotoimien sosiaalista rahastoa on tarkoitus käyttää vihreän siirtymän edistämiseen ja tulotukiin, joilla kompensoitaisiin päästökaupan laajennusta.

Komissio ehdotti joulukuussa myös, että uudet omat varat laajennettaisiin vuodesta 2024 koskemaan myös Pilari 2:n tuomia tuloja (Befit) ja mahdollisesti rahoitusmarkkinaveroa. Näiden avulla pyritään saamaan EU:n

budjettiin lisää tuloja, jotta pysyttäisiin palaamaan suunniteltuun 15 mrd. euron lyhennysaikatauluun seuraavalla budjettikaudella. Tähän seuraavaan askeleeseen ei lausuttavana olevassa valtioneuvoston kirjelmässä oteta kantaa.

Etlan kanta

Etlan näkemyksen mukaan päästökaupan laajentaminen meriliikenteeseen, sekä uudet päästökauppajärjestelmät tieliikenteelle ja rakennuksille ovat lähtökohtaisesti perusteltuja, samoin kuin niistä saatavien tulojen osittainen ohjaaminen omien varojen määräytymissääntöjen kautta EU:n budjettiin. Saatavat tulot olisivat myös merkittävän suuret. Hintamekanismin laajentaminen ohjaa päästöjen vähentämistä nykyistä tehokkaammin sinne, mistä saatava etu on suurin. Sen yksityiskohdissa olisi kuitenkin syytä huomioida Suomen ulkomaankaupan kuljetusten erityspiirteet. Venäjän hyökkäyssodasta aiheutunut energian hintojen nousu on lisäksi jo tehnyt fossiilisten polttoaineiden käytön kalliimmaksi. Sillä on pitkälti samanlaiset vaikutukset päästöihin nykyisen päästökaupan ulkopuolisella ns. taakanjakosektorilla kuin päästökaupan laajennuksella. Erona on, että nyt lisätulot menevät energiantuottajille.

Samalla tavoin on perusteltua ottaa käyttöön hiilirajamekanismi, koska se laajentaa hiilen hinnoittelun tuontiin ja mahdollistaa päästölupien ilmaisjaon vähentämisen ilman pelkoa hiilivuodosta, ainakaan EU:n sisämarkkinoilla. On samalla kuitenkin syytä todeta, että mekanismin synnyttämä tulovirta on varsin pieni. On myös vaikeaa löytää syytä niin korkealle kantopalkkiolle kuin 25 % mekanismin tuotosta. EU:n pitäisi suunnitella mekanismi niin, että se vahvistaa monenkeskistä yhteistyötä ilmastomuutosta vastaan vahingoittamatta kansainvälistä ilmastopolitiikan koordinaatiota. Erityisesti, jos EU ottaa käyttöön hiilirajamekanismin osana omien varojen kerryttämistä ilman selvää ilmastoon liittyvää syytä, mikä voisi olla WTO:n sääntöjen vastaista, se heikentää EU:n uskottavuutta kansainvälisessä ilmastoyhteistyössä.

Pilari 1:n käyttöönottoa EU:n omiin varoihin puoltaa sen kautta muodostuvan yhteisöveropohjan määräytyminen tavalla, joka pienentää yritysten voitonsiirtokannusteita nykyisestä EU:n sisällä, ja jossa edut muodostuvat maiden välisestä koordinaatiosta. Voitonsiirtokannusteiden pieneneminen ja veron kohdistuminen tietyn voittorajan ylittävään osaan eikä nk. normaalituottoon on omiaan parantamaan verotuksen tehokkuutta EU:n sisällä. Huomionarvoista on kuitenkin, että nykyisen yhteisöverojärjestelmän hankaluudet pääosin säilyvät suhteessa maihin, jotka eivät ole Pilari 1:n piirissä. Uutena omana varana jäännösvoitot tuottaisivat varsin pienen osan EU:n budjetista.

Suomi on vastustanut perustellusti ilmastotoimien sosiaalirahaston myötä syntyvää mahdollisuutta rahoittaa suoria kansallisia tulotukia EU:n budjetin avulla. On myös vaikea nähdä mihin tarvitaan uutta päällekkäistä välinettä vihreän siirtymän rahoitukseen, kun lisäraha olisi voitu ohjata nykyisiä rahoituskanavia pitkin. Ilmastotoimien sosiaalisen rahaston perustaminen tarkoittaisi lisäksi jo seuraavan, vuonna 2028 alkavan, budjettikauden menojen sitomista ilman, että niiden rahoittamisesta on päätetty.

Mahdollisuus käyttää Pilari 2:n tuomia tuloja uusien omien varojen määrittelyyn jää komission ehdotuksessa epäselväksi. Pilarissa 2 määritellään yrityksille minimivero. On kuitenkin hyvin todennäköistä, että maat, joissa nykyinen yhteisöveroaste jää alle minimin, tulevat nostamaan sen minimitasolle, jolloin uutta verotettavaa tuloa ei synny.

Rahoitustransaktiovero on liikevaihtoveron tyyppinen vero rahoitusmarkkinakaupalle, jonka alkuperäinen tarkoitus on ollut spekulatiivisten hintaliikkeiden hillitseminen. Myöhemmin sitä on motivoitu myös sillä, että arvonlisävero ei koske suurta osaa finanssiyritysten toiminnasta. Tutkimusten mukaan rahoitusmarkkinavero olisi kuitenkin tehoton markkinahäiriöiden vähentämisen näkökulmasta. Arvonlisäpoikkeuksen näkökulmasta tehokkaampaa olisi verottaa suoraan rahoitussektorilla syntyvää arvonlisää kuin liikevaihtoa.

Lisähuomioita järjestelmään ehdotetuista muutoksista

Uusien varojen järjestelmää on pyritty uudistamaan jo edellisillä rahoituskausilla ilman mainittavaa tulosta. Silloin tavoitteina oli omien varojen määräytymisen uudistaminen pois BKTL-osuuksista lähemmäs sellaisia liikkuvia veropohjia, joiden koordinointi EU-tasolla tuottaisi lisäarvoa. COVID-kriisin myötä omien varojen uudistukselle löytyi uusi perustelu, kun niitä suunniteltiin ohjattavaksi elvytysvälineen vaatimien yhteisten velkojen rahoitukseen. Kesällä 2020 solmittiin komission, parlamentin ja EU:n neuvoston välillä sopimus uusien välineiden käyttöönoton aikataulusta. Samassa yhteydessä sovittiin uusien varojen käyttämisestä lainojen hoitoon.

Toisena lähtökohtana on komission viime kesänä antama ns. FIT55-valmiuspaketti, jossa ehdotettiin muun muassa päästökaupan laajentamista, hiilirajamekanismin käyttöönottoa ja ilmastotoimien sosiaalirahaston perustamista.

Kolmantena lähtökohtana on OECD:ssa valmisteilla oleva yritysverouudistus (Pilarit 1 ja 2), joka on tarkoitus tuoda myös EU-lainsäädäntöön. Pilari 1 uudelleenallokoi suurten monikansallisten yritysten voittoja maiden välillä siltä osin kuin ne ylittävät annetun voittorajan (uudelleenallokaatio rutiinivoitot ylittäville voitoille, nk. residuaalivoitoille). Pilari 2 puolestaan asettaa minimirajan efektiiviselle veroasteelle. Rajan alittaminen laukaisee verotusta korottavia mekanismeja, joiden kautta voiton efektiivinen veroaste muodostuu minimirajan suuruiseksi. Esitetyt Pilari 2:n mekanismit myös kannustavat matalan verotuksen maita korottamaan veroasteensa minimirajaa vastaavaksi.

Suunnitelluilla uusilla omilla varoilla on selvästi aiempaa rahoitusmallia kiinteämpi yhteys EU:n tavoitteisiin. Strategiana näyttää olevan, että verotuksen uudistamisen vastustamista voidaan vähentää sillä, että osa syntyvistä varoista ohjataan EU:n budjetin rahoitukseen. Yksimielissyysvaatimuksen ja tiukkojen aikarajojen vuoksi on todennäköistä, ettei etenemissuunnitelma toteudu ehdotetun kaltaisena, eikä suunnitellussa aikataulussa.

Uudet omat varat perustuvat pääosin verotuksen kiristymiseen jäsenmaissa. Vaikka näin toteutettu laajempi ympäristöverotus olisi tehokasta, se ei tarkoita sitä, että tulojen suunniteltu käyttö olisi optimaalista. Verotulojen käyttö talouden toimintaa vääristävän tuloverotuksen kevennyksiin tuottaisi ns. kaksoishyödyn, joka jää nykyisillä suunnitelmilla saamatta. Laajemmalla perspektiivillä tarkastellen ei ole ollenkaan selvää, että budjetin aiemmin sovitun menopuolen (erityisesti maataloustukien ja koheesiorahojen) säilyttäminen koskemattomana on optimaalista uusien menotarpeiden ilmaantuessa.

Pelkkä nykyisten päästökaupan tulojen ohjaaminen EU:n budjetin rahoitukseen ei toisi lisätuloa jäsenmaiden julkiseen talouteen, eikä se kannustaisi hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen nykyistä enempää. Päästöoikeuksien määrään ja hintaan perustuva oma vara onkin merkittävä uudistus vain siltä osin, kun sitä laajennetaan.

Hiilidioksidipäästöjen tullimekanismi on käytännössä hankala toteuttaa. Vastatoimet ja välttämistoimenpiteet kuten vientitukiaiset alkuperämaissa neutraloisivat nopeasti hiilirajamekanismin mahdolliset taloudelliset hyödyt. Myös tästä syystä on oltava hyvin varovainen erityisesti sen suhteen, että hiilirajamekanismi voisi toimia merkittävänä EU:n budjettivarojen lähteenä.

Esimerkiksi tulojen korvamerkitsemistä vihreän teknologian tukiin EU:ssa ja EU:n ulkopuolella on syytä harkita. Koska mekanismi ei sisällä vientitukikomponenttia, sen käyttöönoton jälkeen on vaarana, että EU:ssa tuotettu päästöiltään puhtaampi tuote korvautuu EU:n ulkopuolisilla markkinoilla päästöintensiivisemmällä tuotteella EU:n kireämmän ilmastopolitiikan seurauksena. Tullitulojen käyttö vihreän siirtymän globaaliin tukemiseen voisi lisätä sekä tullin oikeutettavuutta että sen tehokkuutta ilmastopolitiikan välineenä.

Mekanismin toteuttamisessa tehdyt rajaukset eivät myöskään ole lopullisten talousvaikutusten kannalta ongelmattomia. Jos hiilirajamekanismi toteutetaan rajoitetulla määrällä päästöintensiivisiä tuotteita, jotka ovat helppoja hallinnoida ja yksinkertaisia tuottaa, toteutustapa jättää välillisen hiilivuodon riskin. Suuret määrät päästöintensiivisiä, tullien piirissä olevia välituotteita, kuten sähköä ja terästä, käytetään sellaisten lopputuotteiden valmistuksessa EU:n ulkopuolella, jotka eivät ole mekanismin piirissä. Mikäli hiilirajamekanismia ei uloteta näihin lopputuotteisiin, ympäristösääntely voi luoda kilpailuedun saastuttavalle tuonnille EU:hun.

Kunnianhimoisemmat hiilitullimekanismit kohtaisivat väistämättä vaikeuksia, sillä päästötilastojen kerääminen ja hallinnointi on suuri haaste. Lisäksi mekanismit voisivat kohdistua erityisesti Kiinan tuontiin, ja sen mahdolliset vastatoimet voisivat aiheuttaa häiriöitä EU:n vientimarkkinoille. Välttääkseen kauppasodan riskiä EU:n pitäisi pyrkiä suunnittelemaan hiilitullimekanismi reilulla tavalla ja niin, että se olisi omiaan vahvistamaan monenkeskistä ilmastonmuutoksen vastaista kansainvälistä yhteistyötä.