Valtioneuvoston kanslia Neuvostoraportti EU/5/2023-VNK-69

Siivola Heli 15.7.2023

Yleisten asioiden neuvosto 10.7.2023; Neuvostoraportti

Kokous

Yleisten asioiden neuvosto 10.7.2023

Komissio esitteli 20.6.2023 julkaistun monivuotisen rahoituskehyksen (MFF) 2021-2027 välitarkistusehdotuksensa. Komissio totesi ehdotuspakettinsa perustuvan kolmeen poliittiseen prioriteettiin (Ukraina, muuttoliikkeen hallinta sekä unionin kilpailukyky) ja kahteen tekniseen mukautukseen (elpymisvälineen korkokulut ja inflaation vaikutukset hallintomenoihin). Komission mukaan mahdollisuuksia uudelleenkohdennuksiin ei enää ole, joten lisärahoituksen esittäminen oli ainoa vaihtoehto. Koheesio- ja maatalousotsakkeisiin ei haluta koskea. Komissio toivoo paketin pikaista hyväksyntää, jotta erityisesti Ukrainan tukijärjestelyt saataisiin toimeenpanoon heti ensi vuoden alusta.

Neuvoston puheenjohtajavaltio Espanja aikoo edistää asian käsittelyä kunnianhimoisella aikataululla. Syyskuun yleisten asioiden neuvostossa (19.9.) on tarkoitus käsitellä edistymiskertomusta ja lokakuun yleisten asioiden neuvostossa (24.10.) puheenjohtajan kompromissiehdotusta. Puheenjohtajavaltio toivoo, että paketista saavutettaisiin sopu lokakuun Eurooppa-neuvostossa (26.–27.10.). Merkittävä osa jäsenvaltioista piti komission ehdottamaa pakettia odotettua laajempana. Ukrainan rahoitus sai laajan tuen. Moni koki, että muut esitetyistä tarpeista tulisi kattaa ennemmin uudelleenkohdennuksin. Osa ilmaisi tarvetta lisärahoitukselle komission ehdotuksen ulkopuolelta (erityisesti sotilaallisen liikkuvuus).

Puheenjohtajavaltio esitteli Espanjan puheenjohtajakauden keskeiset prioriteetit yleisten asioiden neuvostossa. Monivuotisen rahoituskehyksen välitarkistuksen ohella keskeisiä aiheita syyskaudella ovat muun muassa Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelut, oikeusvaltiokysymykset, EU:n tulevaisuuskeskustelu ja laajentuminen. Myös väestökehityksen haasteisiin vastaaminen (demografia) on Espanjalle tärkeä aihe.

Puheenjohtajavaltio esitteli neuvoston vuosittaisen oikeusvaltiovuoropuhelun arviointia koskevia suunnitelmiaan ja aikataulua. Jäsenvaltioille on jaettu aihetta koskeva kirjallinen kysely. Tavoitteena on saavuttaa yhteisymmärrys arviointia koskevista neuvoston päätelmistä vuoden 2023 loppuun mennessä.

Muut asiat -asiakohdassa komissio esitteli lyhyesti 7.7.2023 julkaisemansa ehdotuksen toimielinten välisen eettisen elimen perustamisesta. Ensimmäistä kertaa on tekeillä yhteinen eettinen säännöstö kaikille yhdeksälle toimielimelle. Ministerineuvostoa säännöstö koskisi vain puheenjohtajavaltion ministerien osalta.

Komissio esitteli lyhyesti 5.7.2023 julkaistun neljännen oikeusvaltiokerto-

muksensa. Tavoitteena on auttaa EU:ta vahvistamaan ja edistämään oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Kertomukseen sisällytettiin viime vuonna ensimmäistä kertaa maakohtaisia suosituksia, joista 65 % on komission mukaan joko kokonaan tai osittain täytetty. Keskustelua komission oikeusvaltiokertomuksen pohjalta jatketaan syyskuun yleisten asioiden neuvostossa.

Suomea edusti kokouksessa eurooppaministeri Anders Adlercreutz.

A-kohtien hyväksyminen

A-kohdat hyväksyttiin asiakirjojen 11371/23 ja 11369/23 mukaisesti.

Monivuotisen rahoituskehyksen 2021–2027 välitarkistus

Puheenjohtaja totesi komission julkaisseen MFF-välitarkistusehdotuksensa 20.6.2023. Kesäkuun Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa työstämään pakettia. Puheenjohtajan tavoitteena on saavuttaa sopu paketista lokakuun Eurooppa-neuvostossa. Syyskuun yleisten asioiden neuvostossa on tarkoitus käsitellä edistymiskertomusta ja lokakuun yleisten asioiden neuvostossa puheenjohtajan kompromissiehdotusta.

Komissio (komissaari Hahn) kiitti puheenjohtajaa kunnianhimoisesta aikataulusuunnitelmasta ja korosti, että paketti olisi erittäin tärkeää saada kasaan vielä kuluvana vuonna, jotta sitä voidaan toimeenpanna jo heti ensi vuoden alusta. Komissio painotti, että EU on kohdannut vuoden 2020 MFF-sovun jälkeen merkittäviä haasteita, kuten Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja korkea inflaatio. Komissio ehdottaa kohdistettua MFF-välitarkistusta, kolmella politiikkaprioriteetilla ja kahdella teknisellä aspektilla.

Politiikkaprioriteetteja komission ehdotuksessa ovat Ukrainan tukeminen joustavasti ja ennakoitavasti (yhteensä 50 mrd. euroa lisärahoitusta), muuttoliikkeen hallinta (yhteensä 15 mrd. euroa lisärahoitusta muuttoliikkeen sisäiseen ja ulkoiseen hallintaan) sekä kilpailukyvyn vahvistaminen (joustoilla ja yhteensä 10 mrd. euron lisärahoituksella – näiden avulla voitaisiin saavuttaa vivuttaen yhteensä jopa 160 mrd. euron investoinnit).

Teknisiä prioriteetteja ovat elpymisvälineen korkokulut (tämänhetkinen indikatiivinen arvio lisätarpeesta 18,9 mrd. euroa loppukaudelle, mutta korkokehitystä koskevien oletusten perusteella määrä voisi vaihdella 17 mrd. eurosta 27 mrd. euroon) sekä inflaation vaikutukset hallintomenoihin (ehdotetaan 1,9 mrd. euron lisäystä).

Komissio korosti, että uudelleenkohdennusmahdollisuudet on jo ajettu loppuun, kun myös uusia aloitteita, kuten mikrosirualoite, on rahoitettu muista ohjelmista. Komissio painotti, että 2/3 EU-budjetista on allokoitu jäsenvaltioille suurten otsakkeiden (koheesio- ja maatalousotsakkeet) puitteissa, eikä näihin haluta koskea. Ukrainan tukemisessa on olennaista rahoituksen varmuus ja joustavuus. Komissio ei halua käsitellä Ukrainan rahoitusta vuosi kerrallaan, vaan tavoitteena on mahdollistaa Ukraina-välineellä keskipitkän aikavälin rahoitus siten, että avustusten ja lainojen välisestä suhteesta voidaan päättää vuosittain, huomioiden tilanteen kehitys Ukrainassa.

Merkittävä osa jäsenvaltioista piti komission ehdottamaa pakettia odotettua laajempana. Moni oli odottanut rajatumpaa ja kohdennetumpaa ehdotusta. Esille nostettiin, että MFF-välitarkistuksen tulisi olla realistinen ja tasapainoinen jäsenvaltioiden näkökulmasta. Jäsenvaltioiden maksutaakan ei haluttu nähdä kasvavan. Jo olemassa olevia varoja tulisi hyödyntää niin pitkälle kuin mahdollista. Myös yksityisen rahan liikkeelle saaminen on tärkeää.

Laajalti pidettiin tärkeänä etsiä aktiivisesti uudelleenkohdennuksia. Esille nostettiin, että nykyisen rahoituskehyksen puitteissa on vielä runsaasti pelivaraa, eivätkä kaikki ohjelmat ole edes vielä lähteneet kunnolla käyntiin. Mahdolliset uudet tarpeet tulisi kattaa ensisijaisesti uudelleenkohdennuksin. Lisärahoitusta voidaan harkita vain, jos se on todella tarpeen.

Ukrainan tukeminen nähtiin laajalti ainoana selkeänä lisärahoitustarpeena. Moni korosti valmiutta tukea Ukrainaa niin pitkään kuin se on tarpeen. Venäjän aggressioon tulee vastata vahvasti Ukrainaa tukemalla, yhdessä kansainvälisten kumppanien kanssa. Tarvitaan kestävä ja joustava rahoitusratkaisu.

Jäsenvaltioiden keskuudessa oli avoimuutta innovatiivisille ratkaisuille tältä osin. Yksityiskohtia tulee kuitenkin vielä tarkastella. Esille nostettiin myös muun muassa Ukraina-välineen ehdollisuus, tarve mahdollistaa sekä avustukset että lainat, sekä Ukrainan pakolaisia vastaanottaneiden jäsenvaltioiden tarpeiden huomioiminen.

Moni ilmaisi tukea muuttoliikkeen hallintaan kohdennettaville vahvistuksille, erityisesti rajaturvallisuuden näkökulmasta. Esille nostettiin myös muuttoliikkeeseen liittyvät poliittiset sitoumukset muun muassa unionin eteläisen naapuruston kanssa.

Muutama jäsenvaltio piti uusia omia varoja koskevia ehdotuksia erittäin tärkeinä, erityisesti elpymisvälineen takaisinmaksuun liittyvien paineiden näkökulmasta. Toisaalta katsottiin, että uudet omat varat, samoin kuin vuosibudjettiprosessi, tulisi pitää erillään MFF-käsittelystä.

STEP-alustan nähtiin yhtäältä voivan tarjota vahvat eväät unionin kilpailukyvyn tukemiselle hyödyntämällä tehokkaammin olemassa olevia resursseja. Jotkut jäsenvaltiot toivat esille tyytyväisyyttä esimerkiksi koheesiorahastoihin esitettyihin joustoihin. Toisaalta korostettiin, ettei olemassa olevaa rahoitusta tulisi vaarantaa ja että STEP-alustan tulisi olla tasapainoinen kaikkien jäsenvaltioiden näkökulmasta. Huolta ilmaistiin muun muassa Innovaatiorahastoa koskevista ehdotuksista. STEP-toimiin ehdotettuun lisärahoitukseen suhtauduttiin laajalti varautuneesti. Esille nostettiin myös valtiontukijärjestelyjen haasteellisuus. Tasapuolista pelikenttää ei tulisi järkyttää. Joillekin jäsenvaltioille suvereniteettirahastoa koskevan ehdotuksen puuttuminen oli pettymys.

Hallintomenoihin esitettyihin korotuksiin suhtauduttiin varsin skeptisesti. Kaikkien jäsenvaltioiden todettiin painivan inflaation kanssa. Tarvitaan uudelleen priorisointia.

Elpymisvälineen korkoihin liittyvät tarpeet saivat hieman enemmän ymmärrystä. Moni korosti tältäkin osin tarvetta priorisointiin ja uudelleenkohdennusten etsimiseen.

Useat jäsenvaltiot katsoivat, että lisärahoitusta tarvittaisiin sotilaalliseen liikkuvuuteen. Esille nostettiin myös muun muassa Länsi-Balkanin tukemisen turvaaminen.

Suomi piti hyvänä, että Ukrainan tukeminen on komission ehdotuksen keskiössä. EU:n on yhdessä kansainvälisten kumppanien kanssa tuettava Ukrainaa niin pitkään kuin on tarpeen. Suomi suhtautuu avoimesti muuttoliikerahoituksen ja erityisesti rajaturvallisuuden vahvistamiseen. Tämä tulisi kuitenkin kattaa uudelleenkohdentamalla olemassa olevia varoja. On positiivista, että uutta suvereniteettirahastoa ei esitetty. STEP-alustaan ehdotettu 10 mrd. lisärahoitus ei ole tarpeen. Merkittäviä määriä investointirahoitusta on jo käytettävissä nykyisten EU-ohjelmien puitteissa, ja lisätarpeet tulisi kattaa uudelleenkohdennuksin. STEP-ehdotus edellyttää yksityiskohtaista tarkastelua. Suomi on huolissaan esitetystä Innovaatiorahaston jäsenmaksupohjaisesta ja vain tietyille jäsenvaltioille kohdennettavasta rahoitusmallista. On tärkeää, että Innovaatiorahaston luonne avoimeen hankekilpailuun perustuvana rahastona säilyy. Myös muut ehdotetut lisäykset, kuten hallintomenot ja elpymisvälineen korkokulut, tulee kattaa uudelleenkohdennuksilla. Komission ehdotus avaisi nykyisen rahoituskehyksen ja sisältää merkittävää lisärahoitusta. Emme voi tukea tällaista lähestymistapaa. Katsomme, että ainoa todellinen lisätarve on vahva tuki Ukrainalle.

Komissio korosti loppupuheenvuorossaan, että Venäjän hyökkäyssota oli ennakoimaton tapahtuma, samoin kuin korkea inflaatio, joka aiheuttaa erityisesti automaattisten palkankorotusten myötä merkittävää painetta hallintomenoihin. Komissio totesi, että päätöksiä Ukrainan rahoituksesta ei olla vielä tehty kuluvan vuoden päättymistä seuraavalle ajalle. On tärkeää työstää pakettia siten, että rahoitus saadaan kuntoon vuodenvaihteeseen mennessä. Komissio on käytettävissä myös loma-aikana, mikäli jäsenvaltiot toivovat selvennyksiä paketin eri osista. Komissio piti ehdotustaan tasapainoisena ja korosti edelleen, että uudelleenkohdennuksia ei ole löydettävissä. Mikäli kansallisista allokaatioista ei voida ottaa, tarvitaan lisäpanostuksia. On varmistettava, että EU voi vastata tehokkaasti edessään oleviin haasteisiin.

Espanjan puheenjohtajakauden prioriteetit

Puheenjohtaja esitteli Espanjan puheenjohtajakauden prioriteetteja, erityisesti yleisten asioiden neuvoston näkökulmasta. Monivuotisen rahoituskehyksen välitarkistuksen ohella keskeisiä aiheita syyskaudella ovat muun muassa Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelut, oikeusvaltiokysymykset, EU:n tulevaisuuskeskustelu ja laajentuminen.

Eurooppa-neuvoston valmistelujen osalta pohditaan, miten voitaisiin paremmin hyödyntää neuvostoa valmisteluissa.

Oikeusvaltiokysymykset työllistävät koko puolivuotiskauden. Asia on jollain tavalla esillä kaikissa yleisten asioiden neuvoston kokouksissa. Neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun ja sen arvioinnin lisäksi edistetään myös kahta käynnissä olevaa SEU 7 artiklan menettelyä. Näihin menettelyihin palataan marraskuussa joko kuulemisen tai tilannekatsauksen muodossa.

Puheenjohtajavaltio pitää tärkeinä erilaisia aloitteita Euroopan tuomiseksi lähemmäs kansalaisia. Euroopan tulevaisuuskeskustelun osalta edistetään sekä Euroopan tulevaisuuskonferenssin jatkotoimia (ml. keskustelut määräenemmistöpäätösten laajentamisesta) että keskustelua EU:n valmistautumisesta tuleviin laajentumisiin. Euroopan parlamentti antaa ehkä ehdotuksia perussopimusmuutoksista Espanjan puheenjohtajakauden puolivälissä. Myös unionin uuden strategisen ohjelman (2024–2029) valmistelut edellyttävät strategista ajattelua.

Komissio antaa laajentumispakettinsa lokakuussa, ja sen pohjalta on tavoitteena hyväksyä neuvoston päätelmät laajentumisesta joulukuussa. Ehdokasmaiden liittymisprosessin edistäminen on tärkeää.

Puheenjohtaja nosti esille myös ehdotuksen toimielinten välisen eettisen elimen perustamisesta sekä EU:n vaalisäädöksen uudistamisen. Vaalisäädöksen osalta tarkoituksena on pyrkiä etenemään ensin niissä kysymyksissä, joista teknisellä tasolla vallitsee laajempi konsensus. Myöhemmin käydään periaatekeskustelu muista aiheista (ml. ylikansalliset listat). Rahanpesun torjuntaan keskittyvän viraston (AMLA) sijaintipaikan valintakriteereistä saavutettaneen pian yhteisymmärrys Euroopan parlamentin kanssa.

Suhteiden kehittäminen Ison-Britannian kanssa on tärkeää varmistaen samalla, että sopimuksia noudatetaan. Asialistalla on myös assosiaatiosopimusten viimeistely Monacon, Andorran ja San Marinon kanssa.

Väestökehityksen haasteisiin vastaaminen (demografia) on korkealla Espanjan asialistalla. Demografiatyökalupakki on noussut esille useissa keskusteluissa. Aihetta tarkastellaan myös koheesiopolitiikan sekä syrjäisten ja harvaan asututtujen alueiden näkökulmasta.

Epävirallinen eurooppaministerikokous järjestetään 27.–28.9.2023 Murciassa.

Komissio (varapuheenjohtaja Šefčovič) sekä neuvoston puheenjohtajatrion muut jäsenet (Belgia ja Unkari) ilmaisivat tukensa esitetyille prioriteeteille.

Vuotuinen oikeusvaltiovuoropuhelu: arviointi

Puheenjohtaja totesi oikeusvaltioperiaatteen (Rule of Law, RoL) näkyvän horisontaalisesti puheenjohtajakauden prioriteeteissa. Puheenjohtaja esitteli suunnitelmansa koskien neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun arviointia, joka perustuu vuoden 2019 puheenjohtajan päätelmiin. Puheenjohtaja on lähettänyt heinäkuun alussa kirjallisen kyselyn jäsenvaltioille ja toivoo saavansa mahdollisimman konkreettisia vastauksia. Tavoitteena on hyväksyä arviointia koskevat neuvoston päätelmät joulukuun yleisten asioiden neuvostossa.

Komissio (komissaari Reynders) korosti oikeusvaltioperiaatteen merkitystä EU:ssa ja antoi täyden tukensa neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun arvioinnille. Vuoropuhelu on osa oikeusvaltioperiaatetyökalupakkia, ja sitä on mahdollista edelleen vahvistaa ja kehittää. Ensimmäinen kierros maakohtaisia dialogeja on saatu päätökseen, ja kaikki puheenjohtajavaltiot ovat olleet sitoutuneita prosessiin. Myös oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa on käyty temaattisia oikeusvaltiokeskusteluja. Komissio pitäisi hyvänä, että näitä keskusteluja käytäisiin myös muissa kokoonpanoissa, esimerkiksi opetusministerien kesken. Keskustelut tukevat oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämistä ja vahvistamista. Komission oikeusvaltiokertomus on toiminut neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun pohjana vuodesta 2020. Keskusteluja oikeusvaltiokertomuksen pohjalta on käyty myös kansallisissa parlamenteissa. Komissio toivoo, että kertomusta hyödynnettäisiin enemmän myös kansallisesti. Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen on kaikkien EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden yhteinen velvollisuus.

Asiakohdassa käytettiin vain kaksi puheenvuoroa. Oikeusvaltiovuoropuhelua pidettiin tärkeänä ja arvokkaana instrumenttina, jonka avulla voidaan tunnistaa haasteita ja vaihtaa näkemyksiä hyvistä käytänteistä. Raportit ja vuoropuhelut perustuvat kaikkien osapuolten yhteistyöhön. Keskusteluja voitaisiin

käydä myös laajemmin sektorineuvostoissa. Huomiota kiinnitettiin oikeusvaltiovuoropuhelun keskeisiin periaatteisiin, kuten objektiivisuuteen, syrjimättömyyteen, jäsenvaltioiden yhdenvertaiseen kohteluun, puolueettomaan ja näyttöön perustuvaan lähestymistapaan sekä jäsenvaltioiden kansallisten identiteettien kunnioittamiseen.

Puheenjohtaja totesi, että horisontaalinen keskustelu oikeusvaltiotilanteesta EU:ssa käydään syyskuun yleisten asioiden neuvostossa. Maakohtaiset dialogit ovat asialistalla lokakuun yleisten asioiden neuvostossa.

Muut asiat

a) Toimielinten välinen eettinen elin

Komissio (varapuheenjohtaja Jourová) esitteli lyhyesti 7.7.2023 julkaisemansa ehdotuksen toimielinten välisen eettisen elimen perustamisesta. Elimen tehtävänä olisi laatia eettistä toimintaa koskevia yhteisiä vähimmäissääntöjä kaikille yhdeksälle toimielimelle. Ministerineuvostoa säännöstö koskisi vain puheenjohtajavaltion ministerien osalta.

Komissio ei pitänyt mahdottomana, että tulevaisuudessa elimellä olisi myös tutkinnallista ja seuraamusten määräämisvaltaa, mutta silloin oikeusperustaa tulisi muuttaa. Toimielinten välinen sopimus ei tätä mahdollista. Komissio korosti työn kunnianhimoa. Harmonisoitu eettinen koodisto tarvitaan kansalaisten luottamuksen saavuttamiseksi.

Asiakohdassa käytettiin muutama puheenvuoro, joissa jäsenvaltiot toivat esille alustavia näkemyksiään ehdotuksesta.

b) Oikeusvaltiokertomus 2023

Komissio (komissaari Reynders) esitteli lyhyesti 5.7.2023 julkaistun neljännen oikeusvaltiokertomuksensa. Kertomus tarjoaa luotettavan kuvauksen oikeusvaltiotilanteesta EU:ssa, ja sen tarkoituksena on auttaa ylläpitämään oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Kertomus on osaltaan vahvistanut oikeusvaltiokulttuuria EU:ssa. Komissio on ilahtunut siitä, että kertomukseen viitataan myös Euroopan parlamentissa ja kansallisissa parlamenteissa.

Vuoden 2023 kertomus sisältää tavanomaiseen tapaan yleisen osan ja 27 maalukua. Teemat ovat niin ikään samat kuin edellisissä kertomuksissa: oikeuslaitos, korruptiontorjunta, tiedotusvälineiden moniarvoisuus sekä muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset. Jokaisessa maaluvussa on keskitytty teemoihin, joissa on havaittu selvää edistymistä, mutta toisaalta myös niihin, joissa on edelleen haasteita. Komissio on sitoutunut yhdenvertaisuuteen ja objektiivisuuteen. Komissio on osallistunut eri osapuolia ja sidosryhmiä laajasti. Jäsenvaltiot ovat saaneet kirjallisesti osallistua kertomuksen laatimisvaiheessa. Komissio on tehnyt lisäksi maavierailuja.

Komissio muistutti, että vuoden 2022 kertomuksessa annettiin ensimmäistä kertaa suosituksia jäsenvaltioille. Tämän vuoden kertomuksessa suositusten toteuttamista on arvioitu. Oikeusvaltiokertomus on kannustanut positiivisten oikeusvaltiomuutosten edistämisessä. Viime vuonna annetuista suosituksista 25 % on toimeenpantu kokonaan ja 40 % osittain. Komission on tarkoitus jatkaa antamiensa suositusten arviointia myös jatkossa. Komissio toivoo neuvoston jatkavan keskusteluja oikeusvaltiotematiikasta ja käyttävän oikeusvaltiokertomusta tässä apuna.

Keskustelua aiheesta on tarkoitus jatkaa syyskuun yleisten asioiden neuvostossa.

***

Kokouksen yhteydessä järjestetyn epävirallisen lounaan aiheena oli strateginen ennakointityö.

Suomen edustajat
Ministeri Adlercreutz ja virkamiesvaltuuskunta

Asiakirjat
11364/23

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite