HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Valtioneuvoston jatkokirjelmät
komission ehdotuksista koskien
EU:n uusia omia varoja ja
rahoituskehysasetusta
(UJ 21/2023 vp) sekä omien
varojen teknisistä muutoksista
(UJ 23/2023 vp - U 39/2022 vp)

26.9.2023

Antti Ronkainen, väitöskirjatutkija
Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Kiitän suurta valiokuntaa mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto komission ehdotuksista liittyen EU:n omien varojen päätökseen ja rahoituskehysasetukseen. EU:n uudet päästökauppaan, yritysverotukseen ja hiilirajamekanismiin perustuvat EU:n uudet omat varat tulevat kasvattamaan merkittävästi EU:n budjetin tulopuolta. Esitys ilmentää laajemmin koronapandemian jälkeistä maailmanpoliittista tilannetta, jossa EU:n toimivalta talouspolitiikassa sekä eurooppalaisen teollisuuspolitiikan koordinoinnissa kasvaa kiihtyvään suurvaltakilpailuun vastaamiseksi.

Komission esitykset EU:n uusista omista varoista

Omien varojen kasvattaminen liittyy toisaalta koronapandemian aikana sovitun 750 mrd suuruisen elpymisvälineen takaisinmaksuun sekä ilmastotoimien 55-valmiuspakettiin sisältyvän noin 20 miljardin suuruisen sosiaalirahaston rahoittamiseen EU:n nykyisen rahoituskehyksen loppukauden aikana.

Komissio esittää EU:n uusiksi omiksi varoiksi 30 prosentin osuutta jäsenmaiden päästökauppatuloista vuodesta 2024 lähtien, väliaikaista yritysten voitto-osuuteen perustuvaa maksuosuutta vuodesta 2024 lähtien, uutta tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmää vuodesta 2028 lähtien sekä uutta hiilirajamekanismia vuodesta 2028 lähtien. Komission esitykset EU:n uusiksi varoiksi kerryttäisivät EU-budjettia yhteensä 206 miljardilla vuosina 2024-2030 ja tulot alkaisivat kasvaa huomattavasti vuonna 2028, kun uusi päästökauppajärjestelmä sekä hiilirajamekanismi astuisivat voimaan.

Komissio esittää, että 30 prosenttia jäsenmaiden keräämistä päästökauppatuloista siirrettäisiin EU-budjettiin aiemmin esitetyn 25 prosentin sijasta. Komissio esittää, että nykyisestä suurten teollisuus- ja energiantuotantolaitosten, merenkulun ja lentoliikenteen päästökauppajärjestelmästä (ETS1) kertyviä tuloja alettaisiin siirtää EU-budjettiin vuodesta 2024 lähtien ja uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä (ETS2) EU:n seuraavan 7-vuotisen rahoituskehyskauden alkaessa 2028. Komission arvion mukaan päästökauppa toisi EU-budjettiin noin 85,5 mrd euroa vuosina 2024-2030: ETS1 toisi keskimäärin 7,1 mrd vuosina 2024-2027 ja ETS2:n mukaantulon myötä vuotuiset tulot kasvaisivat 19,1 mrd vuodesta 2028 lähtien.

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter

Toiseksi komissio esittää hiilirajamekanismiin perustuvia uusia omia tuloja unionille vuodesta 2028 lähtien. Esityksen mukaan jäsenvaltiot alkaisivat myydä päästöoikeussertifikaatteja vuonna 2026, joista 75 prosenttia siirrettäisiin kahden vuoden viiveellä EU-budjettiin vuonna 2028. Hiilirajamekanismi kerryttäisi EU-budjetin tuloja vuosina 2028-2020 noin 4,4 miljardia eli keskimäärin 1,5 mrd vuodessa.

Kolmanneksi komissio esittää, että ennen kuin on saavutettu kompromissi OECD/G20-maiden yritysten voittojen minimiverotuksen harmonisoimiseksi, otettaisiin käyttöön väliaikainen tilastoihin perustuva yritysten voitto-osuuksien maksuosuus, joka perustuisi yritysten ja rahoituslaitosten bruttotoimintaylijämän summaan. Yritysten voittoihin perustuvalla omalla varalla siirrettäisiin EU-budjettiin noin 116 mrd euroa vuosina 2024-2030, keskimäärin noin 17 mrd vuodessa.

Esityksen merkitys poliittisen talouden näkökulmasta

Komission esitys omista varoista on merkittävä. Mittaluokan hahmottamiseksi komission arvio uusien omien varojen tuomista 206 mrd lisätuloista vastaa noin 17 prosenttia nykyisestä 1216 miljardin rahoituskehyksestä kaudelle 2021-2027. **Esityksen perusteella EU:lle ollaan luomassa uusia pysyväisluontoisia verojen kaltaisia tuloja, jotka perustuvat päästökauppaan, yritysverotukseen ja hiilirajamekanismiin.**

Suurin periaatteellinen muutos koskee päästökaupasta ja yritysverotuksesta saatavien perinteisesti jäsenmaille kuuluneiden tulojen korvamerkitsemisestä EU-budjettiin. Talouspolitiikka ja siten myös yritysverotus ovat olleet jäsenmaiden vastuulla, mutta nyt osa yritysverotuksen tuloista ollaan siirtämässä unionille. Niin ikään päästökaupasta saadut tulot ovat aiemmin ohjautuneet jäsenmaille, innovaatiorahastolle ja modernisaatiorahastolle, mutta nyt noin kolmasosa ollaan korvamerkitsemässä suoraan EU-budjettiin. **Vaikka omien varojen kasvattamista on perusteltu elpymisrahaston takaisinmaksulla, uusia varoja ei kuitenkaan olla sitomassa tietyn menolajikkeen kattamiseksi**. Tämä mahdollistaa, että uusia varoja voidaan käyttää joustavasti unionin menojen kattamiseen. Esimerkiksi elpymisrahaston jälkeen osana 55-pakettia ollaan sovittu uusilla omilla varoilla rahoitettavasta sosiaalirahastosta, jonka tarkoituksena on tukea haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia, mikroyrityksiä ja liikenteen käyttäjiä EU:n uuden tieliikenteen ja rakentamisen päästökaupan (ETS2) seurauksena.

Vaikka hallitus haluaa, että EU:n uusien omien varojen ja EU:n nykyisen rahoituskehyksen väliarvio käsitellään erillään, kokonaisuuden hahmottamiseksi on myös viitattava komission esitykseen väliarviosta. Komissio esittää EU:n rahoituskehyksen väliarvion yhteydessä lukuisia uusia erityisvälineitä, jotka tulisivat budjetin ulkopuolelle ja joilla Ukrainalle annettavan tuen ja elpymisvälineen kasvaneiden korkokulujen kattamisen (EURI) osalta olisi oikeus rahoittaa toimintansa EU:n yhteisvelalla. Vaikka elpymisväline oikeutettiin koronapandemian aiheuttamalla poikkeuksellisella tilanteella, kyseessä oli alusta alkaen varsinaisen elvytyksen sijaan laajemman eurooppalaisen teollisuuspolitiikan koordinointi, mihin viittaa elpymisvarojen korvamerkitseminen vihreään siirtymään sekä Ukrainan sodan jälkeen varojen käyttäminen myös irtikytkeytymiseksi Venäjältä tuotavasta energiasta. **Vaikka nyt esitetyt uudet yhteisvelkaan perustuvat järjestelyt eivät ole mittaluokaltaan elpymisrahaston suuruisia ja vaikka elpymisväline jäisi kertaluontoiseksi järjestelyksi, on todennäköistä, että lukuisat yhteisvelkaan perustuvat erityisvälineet toimivat ennakkotapauksina, joiden pohjalta voidaan luoda tulevissa kriiseissä unionille uudenlaisia velkainstrumentteja.**

Komission esitys ilmentää yleisesti koronapandemian jälkeistä maailmanpoliittista tilannetta, jossa unionin on kehityttävä selkeämmin sääntöperäisestä ja epäpoliittisesta yhteisöstä entistä poliittisemmaksi unioniksi pysyäkseen mukana kiihtyvässä suurvaltakilpailussa.[1] **Komission esitys EU:n uusista omista varoista ilmentää EU:n aiempaa suurempaa toimivaltaa talouspolitiikassa sekä jäsenmaiden talouspolitiikan koordinoinnissa. Lisäksi erilaiset EU-budjetin ulkopuolelle luotavat erityisvälineet ilmentävät, miten myös yhteisvelasta on tulossa yhä selkeämmin käytettävissä oleva taloudellinen instrumentti unionille.**

Valtioneuvosto on muotoillut kantansa komission esityksiin pääasiassa kansallisen edun näkökulmasta, mutta huomioiden esityksen poliittisen merkityksen valtioneuvoston olisi syytä tarkastella kannanmuodostuksessaan, minkälaisia poliittistaloudellisia seurauksia nyt käsillä olevilla uudistuksilla ylipäätään on sekä laajemmin, minkälaista unionia se ylipäätään tavoittelee. Lisäksi valtioneuvoston kirjelmät komission teknisempiin esityksiin EU:n omien varojen kehittämisestä (U 39/2022 vp ja jatkokirje UJ 23/2023 vp) ovat vasta alustavia, joita valtioneuvosto tarkentaa vasta neuvottelujen edetessä.

[1] EU:n poliittisesta kehityksestä, ks. esim. Luuk van Middelaar (2021) Pandemonium. Agenda Publishing Ltd, Newcastle Helix.

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter