VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Budjettiosasto

Lausunto

7.9.2023

Valtiovarainministeriön lausunto komission ehdotuksesta EU:n omien varojen järjestelmän muuttamiseksi; U-jatkokirjelmä UJ21/2023 vp

- Komissio antoi 20.6.2023 ehdotuksensa uusiksi omiksi varoiksi. Komission antamat ehdotukset ovat muutosehdotuksia komission joulukuussa 2021 antamiin ehdotuksiin uusiksi omiksi varoiksi. Joulukuussa 2021 annettuihin ehdotuksiin laadittiin U-kirje (U22/2022 vp) maaliskuussa 2022.

- Komission ehdotukset uusiksi omiksi varoiksi perustuvat Eurooppa-neuvostossa heinäkuussa 2020 tehtyyn linjaukseen ja myöhemmin laadittuun EU:n toimielinten väliseen sopimukseen uusien omien varojen käyttöön ottamiseksi: uusilla omilla varoilla olisi tarkoitus lieventää kansallisista budjeteista kerättävien EU-maksujen kasvua, kun elpymisvälineen takia otettujen lainojen lyhentäminen alkaa.

- Ehdotusten käsittely jatkunut Espanjan EU-puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2023.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

- Komission muutosehdotus sisältää seuraavat elementit:

EU:n päästökauppajärjestelmään perustuvat omat varat (ETS, emission trading system)

1. Komissio muuttaa EU:n päästökauppajärjestelmään (ETS) perustuviin omiin varoihin koskevaa ehdotustaan siten, että EU-budjettiin siirrettävä osuus nousisi 30% aikaisemmin ehdotetun 25% sijaan. Aikataulua tarkennetaan siten, että nykyisestä kiinteiden laitosten päästökauppajärjestelmästä (ETS1) tuloja kerättäisiin vuodesta 2024 alkaen sekä uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä (ETS2) vuodesta 2028 alkaen.
2. ETS omaa varaa laskettaessa ns. arvonmääritysmekanismissa huomioidaan myös ns. mitätöitävät päästöoikeudet, jos jäsenvaltio päättää säilyttää oman kansallisen hiiliverojärjestelmän ja jättäytyä näin toistaiseksi uuden tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. Tällä varmistetaan, että uuden päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle jättäytyvä jäsenvaltio täyttää velvoitteensa EU-budjettia kohtaan.
3. Komissio säilyttää aikaisemman ehdotuksensa ns. tasausmekanismista, jonka avulla pyritään tasaamaan jäsenmaiden maksuosuuksia ETS omasta varasta.

Hiilirajamekanismiin perustuvat omat varat (CBAM, carbon border adjustment mechanism)

1. Aikataulua täsmennetään siten, että tuloja hiilirajamekanismista alettaisiin siirtää EU-budjettiin vuonna 2028.

Yritysverotukseen perustuvat omat varat

1. Komissio säilyttää edelleen ehdotuksensa verotuksellisesta pilari 1 koskevasta omasta varasta huolimatta siitä, että neuvottelut pilari 1 liittyvästä monenvälisestä sopimuksesta on kesken OECD:n/G20-maiden kesken. Pilari 1 koskevassa verotuksellisessa uudistuksessa on kysymys suurten, monikansallisten yritysten verotuksesta, jonka

mukaisesti yritysten verotusta kohdistetaan siihen valtioon, jossa on yrityksen myynti/markkinat.

2. Ennen kuin mahdollinen yritysten tuloverotusta koskeva oma vara otettaisiin käyttöön, komissio ehdottaa väliaikaista, yritysten ja rahoituslaitosten voitto-osuuteen perustuvaa, tilastollista ja kansallisista budjeteista maksettavaa rahoitusosuutta.

Vaikutus Suomelle [vuoden 2018 hinnoin]

- Uusilla omilla varoilla kerättäisiin tuloja EU-budjettiin yhteensä 206 miljardia euroa vuosina 2024-2030 eli vuosittain keskimäärin 30 miljardia euroa. Tulot kasvaisivat voimakkaasti vuodesta 2028 alkaen, kun uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmä sekä hiilirajamekanismi alkaisivat kerryttää tuloja EU-budjettiin.

- Suomen osuus tuloista olisi komission antamien vaikutusarvioiden mukaan noin 3,5 miljardia euroa vuosina 2024-2030 eli vuosittain keskimäärin noin 500 miljoonaa euroa. Suomen maksuosuus olisi noin 1,70%, mikä olisi hieman suurempi kuin Suomen ennustettu BKTL-osuus (1,62%). Tämä merkitsisi noin 25-30 miljoonan euron vuosittaista taloudellista tappiota voimassa olevaan omien varojen järjestelmään verrattuna.

- Eri ehdotetuissa uusien omien varojen lajeissa on kuitenkin selkeitä eroja taloudellisten vaikutusten kannalta. Esimerkiksi ETS oma vara kääntyisi Suomelle taloudellisesti edulliseksi vuodesta 2028 lähtien, kun uudesta päästökauppajärjestelmästä alkaisi kertyä tuloja EU-budjettiin (Suomen mahdollinen maksuosuus pieni ETS2 omassa varassa). Taloudellinen hyöty Suomelle olisi n. 30 milj. euroa per vuosi 2028-2030.

- Myös hiilirajamekanismi omana varana vaikuttaisi Suomen kannalta taloudellisesti edulliselta, kun sähkön tuonnin osuus jätetään pois laskelmista: Suomeen ei ole enää tuotu sähköä EU:n ulkopuolelta vuoden 2022 toukokuun jälkeen.

- Sen sijaan pelkästään nykyiseen, kiinteiden laitosten päästökauppajärjestelmään perustuva oma vara, joka otettaisiin käyttöön jo vuoden 2024 alusta, olisi Suomelle taloudellisesti epäedullinen vuosina 2024-2027 (n. 18 milj. euroa per vuosi): lisäksi nämä tulot on jo kirjattu kansalliseen budjettiin/julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2024-2027. Kansallisessa talousarviossa päästöoikeuksien huutokauppatulot ovat merkittävä tulonlähde Suomen valtiolle: näitä tuloja arvioidaan kertyvän Suomen kansalliseen talousarvioon yhteensä 528 miljoonaa euroa vuonna 2024.

- Myös ehdotettu tilastollinen, yritysten ja rahoituslaitosten voittoon perustuva oma vara olisi Suomelle taloudellisesti epäedullinen (n. 15 milj. euroa per vuosi).

Valtioneuvoston kanta

- U-jatkokirjelmän kirjelmässä täydennetään niitä kantoja, jotka annettu U-kirjeessä maaliskuussa 2022. Tarkemmat kannat löytyvät U-kirjelmästä. Alla selostettu muutamaa keskeistä kantaa:

- Kannan lähtökohtana on erityisesti hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan EU:n omien varojen järjestelmän kehittäminen ei saa aiheuttaa suhteellista lisäkustannusta Suomelle. Lisäksi kannanmuodostuksessa huomioitu eduskunnan antamat lausumat toukokuulta 2021 (annettu elpymisvälineen hyväksymisen yhteydessä).

- Lisäksi pidetään tärkeänä mahdollisten rahoitusuudistusten yhteyttä unionin keskeisiin strategisiin tavoitteisiin, jotka tuovat lisäarvoa koko unionin tasolla ja tukevat myös Suomen kansallisia intressejä.

- Mahdolliset uudet omat varat tulisi ottaa käyttöön vasta unionin uuden rahoituskehyskauden alussa vuonna 2028, jolloin olisi tiedossa myös tuleva menotaso, joka osaltaan määrittelee EU:n rahoitustarpeet. Siten neuvottelut uusista omista varoista tulisi pitää erillään käynnissä olevista neuvotteluista nykyisen EU:n rahoituskehyksen välitarkistuksesta sekä tavanomaisesta EU:n vuotuisen talousarvion hyväksymismenettelystä.

- Katsotaan ensisijaisesti, että mahdollisilla uusilla omilla varoilla kerättävä määrä mitoitettaisiin elpymisvälineen takaisinmaksun menoja vastaavan määrän mukaisesti huomioiden kuitenkin jo päätetyt uudet menokohteet, kuten ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoitus.

- Suhtaudutaan myönteisesti esitykseen siirtää osa uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä (nk. ETS 2) kertyvistä tuloista unionin talousarvioon tuloina. Tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmä olisi uutena EU:n laajuisena järjestelmänä tarkoituksenmukainen uusi unionin talousarvion rahoituslähde ja Suomelle taloudellisesti edullinen.

- Sen sijaan nykyisestä kiinteiden laitosten päästökauppajärjestelmästä (nk. ETS 1) kertyvien tulojen kohdennus kansallisiin talousarvioihin tulisi säilyttää ensisijaisesti nykyisellään.

- Suhtaudutaan myönteisesti komission ehdotukseen siirtää osa jäsenvaltioiden keräämistä hiilirajamekanismiin perustuvista tuloista unionin talousarvioon omina varoina. Hiilirajamekanismi olisi uutena EU:n laajuisena järjestelmänä tarkoituksenmukainen uusi unionin talousarvion rahoituslähde. Kansainvälisten kauppavirtojen muutoksessa ja Suomen energiaomavaraisuuden kasvaessa hiilirajamekanismi omana varana vaikuttaisi olevan Suomelle myös taloudellisesti edullinen.

- Lisäksi suhtaudutaan kriittisesti komission ehdotukseen yritysten voittoihin perustuvasta tilastollisesta omasta varasta. Komission ehdottama tilastollinen oma vara ei toisi lisäarvoa verrattuna nykyiseen bruttokansantuloon perustuvaan omaan varaan, vaan monimutkaistasi unionin rahoitusjärjestelmää. Lisäksi komission ehdotus vaikuttaisi olevan Suomelle taloudellisesti epäedullinen.

- Kuitenkin tarkastellaan edelleen komission ehdotusten yksityiskohtia ja mahdollisesti tarkentaa kantaansa ehdotettuihin uusiin omiin varoihin neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa Suomen kokonaisedun lähtökohdista.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö (VM) on laatinut valtioneuvoston U-jatkokirjelmän komission 20.6.2023 antamista ehdotuksista uusiksi omiksi varoiksi. Komission ehdotukset ovat lähinnä muutosehdotuksia komission jo 22.12.2021 antamiin uusia omia varoja koskeviin ehdotuksiin.

Kannanmuodostuksen lähtökohtana on hallitusohjelman kirjaus unionin omista varoista sekä eduskunnan toukokuussa 2021 elpymisvälineen hyväksymisen yhteydessä antamat lausumat.

Taustalla on myös avoin ja rakentava suhtautuminen unionin rahoitusjärjestelmän kehittämiseen, jonka mukaisesti korostetaan uusien omien varojen yhteyttä unionin strategisiin tavoitteisiin, jotka tukevat myös Suomen kansallisia intressejä. Lähtökohtaisesti tulisi suosia järjestelmiä, jotka

toisivat ns. uutta rahaa (fresh money) sekä kansallisiin talousarvioihin että mahdollisesti EU-budjettiin. Tällaisia voisivat olla mm. uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmä ja hiilirajamekanismi.