10.11.2025

VM/BUDJETTIOSASTO
Budjettineuvos Vesa Kulmala

Valtiovarainministeriön vastaus asiassa U48/2025 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta 7.11. - pyyntö

Maa- ja metsätalousvaliokunnan 7.11 kokouksessa esitettiin pyyntö saada kirjallisena valtiovarainministeriön suullisesti valiokunnassa antama esittely asiassa U 48/2025 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2028–2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta; 2.) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä; 3.) ehdotus Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission väliseksi toimielinten sopimukseksi.

Ohessa toimitetaan pyynnön mukaisesti esittelyssä käytetty puheenvuoro kirjallisena.

Valtiovarainministeriön esittely Maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemisessa 7.11. asiassa U48/2025

Johdanto

Komissio antoi ehdotukset EU:n seuraavaksi rahoituskehykseksi vuosille 2028—2034 heinäkuussa. Komission tiedonannosta ja rahoituskehyskokonaisuudesta on aiemmin laadittu E-kirje, joka on annettu syyskuun puolivälissä eduskunnalle. Tässä U-kirjelmässä käsitellään keskeiset horisontaaliset ehdotukset, jotka määrittelevät monivuotisen rahoituskehyksen oikeudelliset puitteet. Nämä ovat asetus monivuotiseksi rahoituskehykseksi, neuvoston päätös omien varojen järjestelmästä sekä toimielinten välinen sopimus talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta.

MFF-asetus - Komission ehdotuksen keskeinen sisältö

Rahoituskehysasetuksessa asetetaan sitoumusten ja maksujen enimmäismäärät koko rahoituskehyskaudelle sekä kullekin vuodelle erikseen. Rahoituskehyksistä päätetään erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen eli neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Komissio ehdottaa, että kaikkiaan vuosille 2028–2034 vahvistettaisiin rahoitustaso, joka on noin 1 893 miljardia euroa, mikä vastaa 1,35 % suhteessa EU27:n BKTL:oon. Tässä luvussa on varsinaisen rahoituskehyksen lisäksi (1 763 miljardia) mukaan laskettuna myös niin sanotut kehyksen ulkopuoliset erityisvälineet (joustoväline (n. 14mrd.) ja Ukraina-väline (n. 89mrd.)) sekä Euroopan rauhanrahasto (n. 27 mrd.) Kuluvan rahoituskehyskauden vertailuluku on noin 1 312 mrd. euroa, eli 1,04 % suhteessa EU27 BKTL:oon. Komission ehdotus on siis noin 580 mrd. euroa suurempi kuin nykyisin. Kaikki edellä mainitut luvut ovat vuoden 2025 kiintein hinnoin, joissa myös rahoituskehyksestä oikeudellisesti päätetään.

Komissio ehdottaa myös selkeästi yksinkertaisempaa rakennetta nykykehykseen verrattuna. Selkeimmin tämä näkyy otsakkeiden määrässä, joita komissio ehdottaa ainoastaan neljää nykyisen seitsemän sijaan. Komission esitys jakautuu eri politiikkaprioriteettien välillä seuraavasti:

1. **Otsake 1: Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, maatalous ja maaseutu, kalatalous ja merielinkeinot, vauraus ja turvallisuus** kattaisi jäsenmaille suoraan

kohdentuvan rahoituksen muun muassa maatalouspolitiikan, alue- ja rakennepolitiikan ja sisäasioiden rahoituksen osalta. Komissio esittää ennalta jäsenvaltioille kohdennettujen määrärahojen ryhmittelyä yhteen rahastoon, kumppanuusrahastoon (NRP). NRP-asetuksesta laaditaan oma erillinen U-kirjelmänsä eikä sitä siksi käsitellä tarkemmin tässä MFF U-kirjelmässä. Otsakkeen 1 koko olisi kaikkiaan noin 946 miljardia euroa.

2. **Otsake 2: Kilpailukyky, vauraus ja turvallisuus** painottuu EU:n kilpailukyvyn tukemiseen kohdentamalla rahoitusta muun muassa tutkimukseen, innovointiin ja kehittämiseen sekä lisäämällä puolustus-, turvallisuus- ja avaruusinvestointeja. Otsake 2 olisi kooltaan noin 522 miljardia euroa ja sen keskeisiä ohjelmia olisivat muun muassa kilpailukykyrahasto, Horisontti Eurooppa ja Erasmus.
3. **Otsake 3: Globaali Eurooppa -väline** käsittäisi EU:n ulkoisen toiminnan rahoituksen tulevassa rahoituskehyksessä ja se olisi kooltaan noin 190 miljardia euroa.
4. **Otsake 4: EU:n yleinen hallinto**. Otsake olisi kooltaan noin 104 miljardia euroa ja komission ehdotus kasvattaisi otsakkeen menoja noin 21 % nykyisestä 86 miljardia eurosta.

Käytännössä toimet joihin komissio esittää merkittäviä lisäyksiä ovat otsakkeessa 2 (kuten kilpailukyvyn vahvistaminen tutkimus ja kehitys, puolustusrahoitus, ml sotilaallinen liikkuvuus, digitaalisuus). Myös ulkosuhderahoituksen osuus kasvaisi. Samoin kasvaisi rajaturvallisuuden rahoitus sekä rahoitus muuttoliikkeeseen vastaamiseksi. Huomattavimmat vähennykset kohdistuvat maatalouteen ja alue ja rakennepolitiikkaan.

Joustavuus

Komission tavoitteena on myös joustavampi MFF, jotta tulevaa rahoitusta olisi paremmin hyödynnettävissä EU:n muuttuviin tarpeisiin ja mahdollisiin kriiseihin. MFF-asetuksessa joustavuutta pyritään lisäämään muun muassa kehyksen ulkopuolisin erityisvälinein, joita ovat joustoväline ja Ukraina-varaus. **Joustovälineen** peruskoko kasvaisi 2 mrd euroon/vuosi, kun se on nyt noin 1,5mrd/vuosi. Lisäksi komission ehdotuksessa sen käyttöön otettaisiin EU:n keräämistä sakoista sekä unionin ohjelmista käyttämättä jääneitä ja siten vapautettuja maksusitoumuksia vastaavat tulot (rahoitusmäärät).

Ukraina-varaus olisi käytännössä nykyisenkaltainen tuki Ukrainalle. **Ukraina-varauksen** koko olisi 88,9 mrd. euroa vuosina 2028–2034 ja se voisi sisältää sekä lainaa ja avustuksia, joiden välinen suhde määriteltäisiin myöhemmin. Väline olisi hyvin samankaltainen kuin nykyisin.

Nykyisistä erityisvälineistä sen sijaan lakkautettaisiin globalisaatiorahasto, elpymisvälineen korkokuluihin varattu EURI-väline sekä Brexit mukautusvaraus. Euroopan solidaarisuusrahaston toimet siirrettäisiin kehyksen sisälle otsakkeeseen 1 tulevaan uuteen EU-välineeseen (EU Facility) ja hätäapuvarauksen toimet otsakkeeseen 3.

Eräänlaista joustavuutta komission ehdotuksessa olisi myös omien varojen päätöksessä määriteltävä uusi kehyksen ulkopuolinen kriisimekanismi (Crisis Mechanism), joka olisi "lainaa-lainalle" pohjainen välinen.

Keskeistä valtioneuvoston kannassa menopuolen näkökulmasta *(valtioneuvoston kanta kokonaisuudessaan löytyy U48/2025 vp)*

Komission esittämät rahoituskehysehdotuksen yleiset painopisteet ovat kannatettavia ja yhdensuuntaisia Suomen EU-avaintavoitteiden kanssa. Valtioneuvosto korostaa rahoituksen kohdentamista nykyistä vahvemmin keskeisimpiin poliittisin prioriteetteihin kuten puolustuksen ja kilpailukyvyn vahvistamiseen.

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta rahoituskehyksen otsakkeiden ja rahoitusohjelmien määrän vähentämisestä yhdistämällä politiikkasektoreita ja ohjelmia laajemmiksi kokonaisuuksiksi, jotta pystyttäisiin paremmin vastaamaan muuttuviin tilanteisiin ja saavuttamaan synergiaetuja.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdottama kokonaistaso on liian korkea. Hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvosto katsoo, että EU-budjetin taso tulee säilyttää kohtuullisena välttäen Suomen nettomaksuosuuden kasvua. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tulevaa rahoituskehystä tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena.

Suomen nettomaksuasemaan vaikuttaa eniten rahoituskehyksen kokonaistaso.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä EU-rahoituksen painopisteiden priorisointia ja korostaa Suomen tavoitteiden arviointia kokonaisvaltaisesti ja strategisesti. On välttämätöntä löytää taso, joka ei kasvattaisi maksutaakkaamme kohtuuttomasti, mutta mahdollistaisi keskeiset painotukset, kuten puolustuksen ja kilpailukyvyn vahvistamisen ja turvaisi merkittävimpiä saantojamme, kuten maatalouden rahoituksen. Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota EU-maksujen tasoon entistä haastavammassa julkisen talouden tilanteessaan.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää Suomen ainutlaatuiseen asemaan itäisenä ulkorajavaltiona ja samalla EU-budjetin nettomaksajana.

Valtioneuvosto tukee yleisen periaatteen osalta komission tavoitetta lisätä rahoituskehyksen joustavuutta.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä komission esittämää joustavuuden lisäämistä rahoituskehyksen sisällä. Niin ikään rahoituskehyksen ulkopuolisten erityisrahoitusvälineiden määrän vähentäminen ja käytön yksinkertaistaminen olisi Suomen tavoitteiden mukaista.

Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että em. toimet tulisi toteuttaa siten, että löydetään riittävä tasapaino yhtäältä joustavuuden ja toisaalta ennakoitavuuden ja kurinalaisen budjetoinnin periaatteen välillä.

Omien varojen päätös – Komission ehdotuksen keskeinen sisältö

Komissio ehdottaa Unionin tulopuolen, eli omien varojen järjestelmän, huomattavaa uudistamista.

Komissio ehdottaa, että nykyistä omien varojen järjestelmää yksinkertaistettaisiin siten, että kaikista olemassa olevista mukautuksista luovuttaisiin. Käytännössä ALV- oman varan määräytymisperustetta ei jatkossa rajattaisi ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen sekä BTKL-perusteisiin omiin varoihin sovellettavista mukautuksista, eli ns. maksualennuksista luovuttaisiin. Lisäksi komissio ehdottaa tullien kantopalkkion alentamista ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvan oman varan määräytymishinnan korottamista ja sitomista inflaatioon.

Komissio ehdottaa lisäksi viittä uutta omien varojen luokkaa, jotka olisivat:

- Nykyiseen päästökauppajärjestelmään perustuva oma vara (ETS 1). Komission ehdotuksen mukaan nykyisestä päästökauppajärjestelmän huutokauppatuloista 30 % ohjattaisiin unionin talousarvioon omana varana.

- Hiilirajamekanismiin perustuva oma vara (CBAM). Komissio ehdottaa, että päästökauppajärjestelmää täydentävän hiilirajamekanismin tuloista 75 % ohjattaisiin unionin talousarvioon omina varoina.

- Keräämättömään sähkö- ja elektroniikkajätteeseen perustuva oma vara (e-waste). Tämä ehdotettu oma vara perustuisi keräämättä jääneen romun määrään. Oman varan määräytymishintana olisi 2 euroa per kilo keräämättä jäänyttä romua ja hinta olisi sidottu inflaatioon.

- Tupakkatuotteiden valmisteveroon perustuva oma vara (TEDOR). Komission ehdotuksen mukaan tupakkatuotteiden vähimmäisvalmisteverokantojen mukaisista laskennallisista verotuotoista 15 % ohjattaisiin unionin talousarvioon omana varana.

- Yritysten maksuun perustuva oma vara (CORE). Tämä uusi oma vara olisi yli 100 milj. euron liikevaihdon yrityksille kohdistettu maksu. Maksu koskisi EU:n yrityksiä sekä kolmansien maiden yrityksiä, joilla on kiinteä toimipaikka EU:ssa. Erityisesti tämän ehdotetun uuden oman varan suhteen on tunnistettu erinäisiä haasteita ja on arvioitu, että CORE-maksu olisi Suomen perustuslain näkökulmasta selkeästi vero sille annetusta nimestä huolimatta. Arvioon vaikuttaa muun muassa se, että CORE-maksua ei voida pitää välittömänä vastikkeena mistään jäsenvaltion tai EU:n tarjoamasta palvelusta ja sen suorittamisvelvollisuudesta ei voisi kieltäytyä, jos yrityksen liikevaihto ylittäisi 100 milj. euroa.

Komissio ehdottaa myös omien varojen enimmäismäärien korotusta. Rahoituskehyksen menokaton ja omien varojen enimmäismäärän välinen liikkumavara olisi käytännössä samaa kokoluokkaa kuin nykykaudella, koska komissio on ehdottanut rahoituskehyksen menokatonkin korottamista.

Näiden ehdotusten lisäksi komissio ehdottaa uutta poikkeusmekanismia (kriisimekanismi), jolla voitaisiin vastata nykyistä joustavammin vakaviin kriiseihin ja niiden uhkiin. On todettava, että lainan käyttötarkoitus varsin väljästi määritelty. Komission ehdotuksen mukaan neuvosto päättäisi kriisimekanismin käyttöönotosta tapauskohtaisesti mahdollisessa kriisitilanteessa. Käytännössä asetuksella annettaisiin komissiolle lupa lainata varoja pääomamarkkinoilta ja lainata varat edelleen jäsenvaltiolle. Toisin kuin elpymisvälineessä, tuki olisi ainoastaan lainamuotoista, eikä sisältäisi avustusmuotoista tukea. Lainoja vastaanottanut jäsenvaltio vastaisi lainansa takaisinmaksusta, mutta pääomamarkkinoilta lainatut varat olisivat viime sijassa taattu rahoituskehyksen ja omien varojen enimmäismäärän välisestä liikkumavarasta. Tämän takia, omien varojen enimmäismääriä olisi tarpeen kasvattaa +0,25 % poikkeuksellisesti yksinomaan kriisimekanismin lainanotosta aiheutuvien vastuiden kattamiseksi.

Kriisimekanismin puitteissa lainatuista varoista muodostuisi ehdollinen vastuu jäsenvaltioille. Vastuu kuitenkin realisoituisi ainoastaan tilanteessa, jossa lainaa ottanut jäsenvaltio laiminlöisi takaisinmaksuvelvoitteensa. Jäsenvaltioiden ehdollinen vastuu rajautuisi niiden BKTL-osuuteen omien varojen enimmäismääristä. Komission arvion mukaan kriisimekanismin puitteissa otettavien lainojen pääomien enimmäismäärä olisi käyvin hinnoin noin 395 mrd. euroa. Omien varojen päätöksessä ei kuitenkaan komission lainamarkkinoilta lainaamien pääomien enimmäismäärää ole rajattu euromääräisesti, eikä lainojen takaisinmaksulle ole asetettu takarajaa. Tämän takia ehdotus voisi mahdollistaa komission arvioimaa summaa suuremmat lainapääoman määrät. Ehdotusta ei näistä syistä voida pitää täysin tarkkarajaisena.

Valtiovarainministeriön näkökulmasta on olennaista tarkastella näiden ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti Suomen kansalliseen talousarvioon. Lisäksi liikkumavarasta taattujen lainainstrumenttien suhteen on olennaista arvioida vaikutukset Suomen vastuisiin.

Mikäli rahoituskehyksen koko kasvaisi merkittävästi nykyisestä, näkyisi se väistämättä Suomen EU-maksuissa. Jos omien varojen järjestelmä pysyisi ennallaan ja kehyksen koko kasvaisi komission ehdottamalla tavalla, voisivat Suomen vuosittaiset EU-maksut nousta nykyiseltä noin 2,5 miljardin euron vuosittaiselta tasolta 4,2 miljardiin euroon – eli EU-maksut voisivat kasvaa vuositasolla +1,7 miljardia euroa. Nämä luvut ovat käyvin hinnoin, mikä on tarkoituksenmukaista, kun puhutaan talousarviovaikutuksista.

Omien varojen järjestelmään ehdotetut muutokset voisivat kuitenkin lieventää rahoituskehyksen merkittävästä kasvusta aiheutuvaa vaikutusta Suomen EU-maksuihin. Kokonaisuudessaan komission ehdottamat muutokset voisivat lieventää maksujen kasvua arviolta noin -600 miljoonalla eurolla vuositasolla tulevalla kehyskaudella. Tämänhetkisten arvioiden mukaan kaikki muut komission omiin varoihin ehdottamat muutokset alentaisivat Suomen maksuosuutta, pois lukien päästökauppajärjestelmään perustuva ns. ETS 1-oma vara. Suurin vaikutus olisi kuitenkin bruttokansantuloon liittyvistä maksualennuksista luopumisella.

Mikäli komission ehdotukset rahoituskehykseksi ja omien varojen päätökseksi toteutuisivat sellaisinaan, kasvaisivat Suomen EU-maksut arviolta noin 1,1 miljardilla eurolla vuositasolla. Lisäksi lainainstrumentit kriisimekanismi ja Catalyst Europe kasvattaisivat Suomen ehdollisia vastuita, jos niistä päädyttäisiin myöntämään lainoja.

Keskeistä valtioneuvoston kannassa tulopuolen näkökulmasta *(valtioneuvoston kanta kokonaisuudessaan löytyy U48/2025 vp)*

Hallitusohjelman mukaisesti EU:n omien varojen järjestelmän kehittäminen ei saa aiheuttaa suhteellista lisäkustannusta Suomelle. Neuvottelujen edetessä tulee tarkastella muodostumassa olevan kokonaisratkaisun kohtuullisuutta ja oikeudenmukaisuutta Suomen maksuaseman kannalta.

Suomi vastustaa esitettyjä, yhteisvelkaan perustuvia uusia lainarahoitteisia investointivälineitä, eli kriisivälinettä ja Catalyst Europe – välinettä.

Valtioneuvosto kannattaa perinteisten omien varojen keräämisen kantopalkkion alentamista 10 prosenttiin. Komission ehdotus olisi Suomelle taloudellisesti edullinen.

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti komission ehdotukseen korottaa kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvan oman varan määräytymishintaa ja määräytymishinnan sitomista inflaatioon.

Valtioneuvosto katsoo, että nykyisestä päästökauppajärjestelmästä (ns. ETS 1) kertyvien tulojen kohdennus kansallisiin talousarvioihin tulisi säilyttää nykyisellään.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti komission ehdotukseen siirtää osa jäsenvaltioiden keräämistä hiilirajamekanismiin perustuvista tuloista unionin talousarvioon omina varoina.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisen avoimesti keräämättömään sähkö- ja elektroniikkajätteen määrään perustuvan maksuosuuden käyttöönottoon EU:n talousarvion tulolähteenä.

Valtioneuvosto tarkastelee avoimesti tupakan valmisteveroon perustuvan maksuosuuden käyttöönottoon EU:n talousarvion tulolähteenä.

Valtioneuvosto korostaa kansallista toimivaltaa verotuskysymyksissä. Valtioneuvosto suhtautuu erittäin kriittisesti veroluonteisiin uusien omien varojen ehdotuksiin, kuten yli 100 miljoonan euron liikevaihdon yritysten maksuihin perustuvaan uuteen omaan varaan (CORE). Valtioneuvosto näkemyksen mukaan CORE olisi uusi vero yritykselle. Tämän johdosta ehdotuksen oikeusperusta SEUT 311, ei myöskään vaikuttaisi asianmukaiselta.