

## Suuri valiokunta

**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 rahoituskehysten vahvistamisesta annetun asetuksen muuttamiseksi (rahoituskehysasetus)**

**Valtioneuvostolle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

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 rahoituskehysten vahvistamisesta annetun asetuksen muuttamiseksi (rahoituskehysasetus) (U 22/2022 vp): Asia on saapunut eduskuntaan. Asia on lisäksi lähetetty valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

#### *Lausunnot*

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- ympäristövaliokunta YmVL 16/2022 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 9/2022 vp
- talousvaliokunta TaVL 25/2022 vp

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Vesa Kulmala, valtiovarainministeriö
- projektijohtaja Outi Haanperä, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

## VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

### *Ehdotus*

Joulukuussa 2021 annetuissa ehdotuksissa komissio esittää monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien kohdennettua korottamista ehdotetun ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi sekä monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien automaattisen mukauttamisen käyttöönottamiseksi uusien omien varojen pohjalta, jotta voidaan käynnistää elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennaikainen takaisinmaksu.

### **Taustaa**

Heinäkuussa 2020 Eurooppa-neuvostossa sovittiin, että vuoden 2021 jälkeen käyttöön otettavista uusista omista varoista saatavat tulot käytetään elpymisvälineen takia otettujen lainojen ennaikaiseen takaisinmaksuun. Komission 22.12.2021 antamilla ehdotuksilla mahdollistettaisiin mm. elpymisvälineen ennaikaisen takaisinmaksun rahoittaminen.

Elpymisvälineestä rahoitetaan jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumiskykyä edistäviä toimia kuten investointeja rajoitetun ajan, jotta voidaan tukea jäsenvaltioiden talouden palautumista covid-19-pandemiasta. Elpymisvälineen 750 miljardin euron (vuoden 2018 hintoina) rahoitus hankitaan pääomamarkkinoilta. Lainaksi otetuista varoista enintään 360 miljardia euroa voidaan käyttää lainojen myöntämiseen ja enintään 390 miljardia euroa avustusmuotoisten menojen kattamiseen. Elpymisvälineen avustusmuotoiseen tukeen liittyvän lainan takaisinmaksu rahoitetaan

EU-budjetista. EU:n budjettiin tarvitaan tuloja, joilla voidaan kattaa yli kolmelle vuosikymmenelle ulottuvat elpymisvälineen avustusten takia otettuihin lainoihin liittyvät rahoituskustannukset. Lainapääoma on maksettava takaisin viimeistään vuoden 2058 loppuun mennessä. Lainapääoman takaisinmaksu voi käynnistyä jo ennen nykyisen unionin rahoituskehyskauden päätyvistä vuonna 2027, mikäli korkomaksuihin varatut määrät osoittautuvat ylimitoitetuksi ja jos käyttöön otetaan uusia omia varoja. Edellä mainitun heinäkuun 2020 päätelmien toimeenpanemiseksi toimielinten välisessä sopimuksessa todetaan, että elpymisvälineen takaisinmaksuun liittyvät unionin talousarviosta katettavat menot eivät saisi johtaa ohjelmiin liittyvien menojen tai investointivälineiden varojen perusteettomaan vähentämiseen EU:n monivuotisessa rahoituskehyskässä.

Toimielinten välisen sopimuksen mukaan olisi myös suotavaa lieventää jäsenvaltioille aiheutuvia BKTL-perusteisten omien varojen lisäyksiä. Näin ollen toimielimet sopivat pyrkivänsä siihen, että otetaan käyttöön riittävät uudet omat varat odotettujen takaisinmaksuun liittyviä menoja vastaavan määrän kattamiseksi. Uudet omat varat toimivat myös vakuutena kansainvälisille rahoitusmarkkinoille EU:n luottokelpoisuudesta. Toimielinten tekemän sopimuksen mukaan mahdollista uutta yksittäistä omaa varaa ei tulisi kohdistaa minkään yksittäisen menokohteen rahoittamiseksi yleiskatteisuusperiaatteen mukaisesti. Uusien omien varojen tulisi myös tukea EU:n yhteisiä tavoitteita kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, Euroopan digitaalista valmiutta, sekä edistää verotuksen oikeudenmukaisuutta ja vahvistaa näin EU:n taseisia toimia veropestosten ja veronkierron torjumiseksi.

## Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp

Joulukuussa 2021 annetuissa ehdotuksissa komissio esittää monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien kohdennettua korottamista ehdotetun ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi sekä monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien automaattisen mukauttamisen käyttöönottamiseksi uusien omien varojen pohjalta, jotta voidaan käynnistää elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennaikainen takaisinmaksu.

### 1. Komission ehdotus uusiksi omiksi varoiksi

Komissio ehdottaa seuraavia uusia omia varoja:

1. 25 % EU:n päästökauppajärjestelmästä kertyvistä huutokauppatuloista,
2. 75 % hiilirajamekanismista saatavista tuloista, ja3.

kansallista rahoitusosuutta, joka olisi 15 % suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille allokoitavasta jäännösvoitosta. Tähän liittyen komissio antaa myöhemmin erillisen direktiiviehdotuksen.

#### *1.1. Päästökaupan huutokauppatulot*

Komissio ehdottaa, että 25 prosenttia jäsenvaltioiden keräämistä huutokauppatuloista ohjattaisiin EU-budjettiin omina varoina. Huutokauppatulot kertyisivät nykyisen uudistetun päästökauppajärjestelmän tuloista (kiinteät laitokset ja lentoliikenne) laajennettuna meriliikenteeseen, sekä kokonaan uudesta tieliikennestä ja rakennuksia koskevasta päästökauppajärjestelmän tuloista.

ETS-oman varan tulokertymä laskettaisiin komission päästökauppaehdotuksen mukaisten ETS-tulojen määrittävien yksityiskohtien ja huutokaupattujen päästöoikeuksien uudelleenjakosäännösten mukaan. Tällöin esim. innovaatorahastolle ja modernisaatorahastolle osoitetut osuudet, jotka siirretään rahastoihin ennen EU-tason kokonaistulotason laskemista, eivät myöskään sisältyisi 25 prosentin ETS -oman varan tulokertymään.

Omien varojen päätöksen kontekstissa komissio ehdottaa lisäksi, että omien varojen päätökseen sisällytettäisiin väliaikainen tasausmekanismi (solidarity adjustment mechanism) vuosille 2023-2030, jolla rajoitettaisiin jäsenvaltioiden huutokauppatuloista unionille kohdistuvien maksuosuuksien ylisuuria poikkeamia suhteessa jäsenvaltion bruttokansantulo-osuuteen (BKTL-osuuteen) unionin yhteenlasketusta bruttokansantulosta (BKTL).

Väliaikaisen mekanismin tarkoituksena olisi toisaalta varmistaa, ettei asukaskohtaisella ostovoimakorjatulla bruttokansantulolla mitattuina unionin köyhimpien, mutta samalla suhteellisesti paljon hiilidioksidipäästöjä tuottavien jäsenvaltioiden huutokauppatuloihin perustuva maksuosuus nousisi suhteettoman korkeaksi suhteessa näiden jäsenvaltioiden BKTL-osuuteen. Tämän ns. yläleikkurin myötä jäsenvaltion ETS -oman varan maksuosuus voisi olla enintään 150 prosenttia verrattuna jäsenvaltion BKTL-maksuosuuteen. Tämä yläleikkuri kohdistuisi jäsenvaltioihin, joiden ostovoimakorjattu BKTL asukasta kohden on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

## Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp

Komission ehdotuksen mukaan vuodet 2023-2027 määräytyisivät vuoden 2020 BKTL-lukujen perusteella ja vuodet 2028-2030 määräytyisivät vuoden 2025 lukujen perusteella.

Mekanismiin sisältyisi myös ns. alaleikkuri, jolla puolestaan varmistettaisiin, ettei jäsenvaltion maksuosuus jäisi liian matalaksi suhteessa jäsenvaltion BKTL-osuuteen. Alaleikkurin myötä jäsenvaltion ETS -oman varan osuus tulisi olla vähintään 75 prosenttia jäsenvaltion BKTL-maksosuuteen verrattuna.

### *1.2. Hiilirajamekanismi*

Komission ehdotuksen mukaan hiilirajamekanismi pantaisiin toimeen EU:n päästökauppajärjestelmästä erillisenä mutta sitä peilaavana päästöoikeussertifikaattien kauppaan perustuvana järjestelmänä. Omia varoja koskevassa ehdotuksessaan komissio esittää, että 75 prosenttia jäsenvaltion päästöoikeussertifikaattien myynnistä saamista tuloista siirrettäisiin unionin budjettiin omana varana. Näin 25 prosenttia tuloista jäisi jäsenvaltiolle ns. kantopalkkiona (perinteisten omien varojen eli käytännössä tullien kantopalkkio-osuus on nykyisin myös 25 prosenttia).

### *1.3. Kansallinen rahoitusosuus, joka perustuu jäsenmaille allokoituun osuuteen suurten monikansallisten yritysten ns. jäännösvoitosta*

Komissio ehdottaa omaksi varaksi kansallista rahoitusosuutta, joka perustuisi kansainvälistä yritysverouudistusta koskevan OECD-sopimuksen pilariin 1 ja sen voimaan saattamiseksi EU:ssa annettavaan direktiiviin. Kansallinen rahoitusosuus olisi 15 prosenttia jäsenvaltion suhteellisesta osuudesta suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille allokoitavaan jäännösvoittoon kyseisen direktiivin mukaisesti. OECD:n Inclusive Framework julkaisi 8.10.2021 päivitetyn kannanoton, joka sisältää päälinjat suurimpia toimijoita koskevasta kansainvälisestä yritysverouudistuksesta. Kannanottoon on yhtynyt 137 valtiota, Suomi mukaan lukien. Pilari 1 merkitsee, että nykyistä enemmän verotusoikeutta on niin sanotussa markkinavaltiossa eli siellä, missä yrityksellä on asiakkaita ja käyttäjiä.

Uudistus koskee ensi vaiheessa yrityksiä, joiden maailmanlaajuinen kokonaisliikevaihto on yli 20 miljardia euroa ja kannattavuus yli 10 prosenttia. Liikevaihtorajan laskua 10 miljardiin euroon tarkastellaan seitsemän vuoden tarkastelujakson jälkeen, jolloin edellytyksenä on, että sääntelyn implementointi on onnistunut. Lähes kaikki toimialat ovat mukana sääntelyssä, eikä kyse ole enää digitaliseen toimintaan kohdistuvasta verosta. Maailmanlaajuisesti markkinavaltioille allokoidaan 25 prosenttia koko konsernin niin sanotusta jäännösvoitosta (eli 10 prosenttia ylittävistä voitosta). Kunkin markkinavaltion osuus kyseisestä jäännösvoiton määrästä laskettaisiin pääsääntöisesti siinä suhteessa, mikä on asianomaisen markkinavaltion osuus myynnistä suhteessa muihin markkinavaltioihin.

***OECD-sopimuksen pilaria 1 koskeva sääntely on tarkoitus panna täytäntöön monenvälisellä yleissopimuksella. Tavoitteena on ollut sopimuksen allekirjoittaminen vuoden 2022 puolivälissä ja voimaantulo vuonna 2023, mutta aikataulussa pysymisestä ei ole täyttä varmuutta. Komission oli määrä antaa vuoden 2022 puolivälissä direktiiviehdotus kyseisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi, mutta komission ilmoituksen mukaan ajankohta on todennäköisesti siirtymässä.***

## Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp

### *2. Rahoituskehysasetuksen muutos*

Komission ehdotuksessa rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi on kaksi keskeistä elementtiä. Osiossa esitetyt luvut ovat kaikki vuoden 2018 hinnoin ilmaistuna. Vuosien 2021-2027 rahoituskehysten määrärahat on hyväksytty vuoden 2018 hinnoin.

Ensinnä se sisältää ehdotuksen monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien korottamisesta ehdotetun ilmastotoimien sosiaalirahaston (COM (2021) 568 final) rahoittamiseksi.

Ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittaminen kuluvan kehyskauden osalta tarkoittaa komission ilmastotoimien sosiaalirahastosta antaman ehdotuksen mukaan noin 20,1 miljardin euron lisärahoitustarvetta vuosina 2025—2027. Nyt annetussa rahoituskehysasetuksen muutosehdotuksessa komissio ehdottaa, että tämä lisärahoitustarve katettaisiin korottamalla rahoituskehysten otsakkeen 3 "Luonnonvarat ja ympäristö" sitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen enimmäismääriä vastaavalla summalla siten, että 2 176 milj. euroa kohdentuisi vuoteen 2025, 9 132 milj. euroa vuoteen 2026 ja 8 786 milj. euroa vuoteen 2027. Käytännössä enimmäismäärien korotus tarkoittaisi rahoituskehysasetuksen liitteenä olevan rahoituskehysten enimmäismäärät sisältävän taulukon muuttamista edellä mainituilla summilla.

Toiseksi komission ehdotus rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi sisältää ehdotuksen mekanismista, jolla rahoituskehysten enimmäismääriä voitaisiin mukauttaa automaattisesti vastaamaan uusien omien varojen keräämisestä saatavia tuloja, ja jotta nämä tulot voitaisiin ottaa käyttöön elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennakkaiseen takaisinmaksuun.

Mukautusmekanismi, jota ehdotetaan rahoituskehysasetuksen uudessa 4 a artiklassa, toimisi siten, että alaotsakkeen 2b "Palautumiskyky ja arvot" sitoumus- ja maksumäärärahojen enimmäismääriin tehtäisiin vuosittain mukautus, jonka määrä vastaisi edellisenä vuonna kerätyistä uusista omista varoista tosiasiallisesti saatavia tuloja. Tulot otettaisiin huomioon sellaisina kuin ne on kirjattu komission alustavaan tilinpäätökseen varainhoitoasetuksen 245 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Vuotuista mukautusta koskevaa mekanismia sovellettaisiin vuodesta 2024 alkaen olettaen, että uudet omat varat otettaisiin käyttöön suunnitellusti 1. tammikuuta 2023 mennessä.

Vuotuiselle mukautukselle vahvistettaisiin lisäksi 15 mrd. euron enimmäismäärä, jota mukautus ei saa ylittää. Tämä 15 mrd. euron määrä vastaisi komission elpymisvälineen johdosta ottamien lainojen lineaarista takaisinmaksuprofiilia unionin talousarviosta.

Lisäksi komissio ehdottaa, että vuonna 2027 mukautuksen määrää vähennettäisiin 8 mrd. eurolla. Kiinteä 8 mrd. euron vähennys vuonna 2027 on asetettu vastaamaan ilmastotoimien sosiaalirahaston keskimääräisiä vuotuisia menoja vuosina 2026—2032 jaksolla, jolloin tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä alkaisi komission arvion mukaan kertyä tuloja. Tämä olisi komission mukaan poliittinen, ei oikeudellinen korvamerkintä.

Komissio ilmoittaisi mukautuksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle pian alustavan tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen ja joka tapauksessa vuosittain huhtikuun puoliväliin mennessä. Mekanismin aktivoituessa komissio antaisi samanaikaisesti ehdotuksen lisätalousarvioksi, jotta

## **Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp**

voitaisiin tehdä tarvittavat lisäykset menopuolen budjettikohtiin sen vuoden talousarviossa, jona mekanismia sovellettaisiin.

### ***Valtioneuvoston kanta***

Omien varojen järjestelmän tulee olla yksinkertainen, läpinäkyvä, oikeudenmukainen ja hallinnollisesti kustannustehokas. Sen tulee tarjota riittävät ja vakaat resurssit EU:n toiminnan rahoittamiseksi.

EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen lähtökohtana tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai nosta Suomen kokonaisveroastetta taikka aiheuta muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille. Uusia omia varoja koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän, eli rahoituskehityksen tulopuolen, kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen suunniteltua aikaisemmin aloitetun takaisin maksun rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. Uusilla omilla varoilla voidaan esimerkiksi pienentää tarvetta nostaa bruttokansantuloon perustuvia kansallisia rahoitusosuuksia elpymisvälineen lainojen takaisinmaksun takia. Lisäksi EU:n rahoitusta koskevia uudistuksia tehtäessä valtioneuvosto pitää tärkeänä mahdollisten uudistusten yhteyttä unionin keskeisiin tavoitteisiin kuten ilmastomuutoksen torjuntaan ja EU:n sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseen.

Valtioneuvosto muodostaa tässä kirjelmässä ensivaiheen kantoja komission ehdotuksiin uusiksi omiksi varoiksi sekä rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi. Näihin kytkeytyvien muiden ehdotusten, etenkin valmiuspakettiin liittyvien, EU-tason neuvottelut ovat vielä alussa. Jatkotyössä tulee ottaa huomioon eri ehdotusten ristikkäisvaikutukset.

Neuvottelujen tässä vaiheessa valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti komission ehdotukseen siirtää osa jäsenvaltioiden päästökauppatuloista unionin talousarvioon omina varoina: alustavien laskelmien mukaan erityisesti uuden tieliikenteen ja rakennusten päästökaupparjestelmä omana varana vaikuttaisi olevan Suomelle taloudellisesti edullinen.

Valtioneuvosto arvioi kuitenkin vielä tarkemmin päästökauppatulojen käyttöönottoa EU:n talousarvion tulonlähteenä ja tarkentaa kantaansa asiaan neuvottelujen edetessä. Valtioneuvosto arvioi vielä ehdotusta hiilirajamekanismista uutena omana varana kiinnittäen erityistä huomiota edellä kuvattuihin näkökulmiin sekä Suomen neuvottelutavoitteisiin.

Kansainvälistä yritysverouudistusta koskevan OECD-sopimuksen ensimmäiseen pilariin perustuvan kansallisen rahoitusosuuden arviointi omana varana on tässä vaiheessa ennen aikaista, koska pilari 1 -hankkeen täytäntöönpanoa koskevan monenvälisen yleissopimuksen valmistelu on edelleen kesken kansainvälisellä tasolla samoin kuin, että tämän tulevan sopimuksen täytäntöönpanemiseksi EU:ssa annettava direktiiviehdotus on tarkoitus antaa vasta vuoden 2022 puolivälissä.

## **Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp**

Suomi on pitänyt tärkeänä, että globaaleihin ongelmiin haetaan ratkaisuja laajassa yhteistyössä OECD-hankkeessa siinä suunnitellulla aikataululla sekä monenvälisen yleissopimuksen avulla. OECD:n pilari 1 -hankkeeseen liittyvää tulevaa direktiiviehdotusta ja tarvetta direktiiviin on arvioitava tarkasti sen jälkeen, kun monenvälinen yleissopimus on saatu aikaan.

Kokonaistarkastelussa on tärkeää huomioida myös ehdotusten vaikutus Suomen suhteelliseen maksuosuuteen vuotuisesta EU-budjetista. Kanta voidaan mahdollisesti tarkistaa, kun asiasta on saatu komission konkreettinen direktiiviehdotus pilari 1 -hankkeen voimaansaattamiseksi EU:ssa.

Valtioneuvosto tukee komission tavoitetta luoda mekanismi, joka mahdollistaisi elpymisvälineen lainojen ennaikaisen takaisinmaksun jo nykyisen rahoituskehyksen voimassaoloaikana. Valtioneuvosto pitää kuitenkin ongelmallisena, ettei komission ehdotuksesta käy riittävällä tavalla ilmi, että ehdotettua mukautusta käytettäisiin yksinomaan elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun. Jatkokäsittelyssä onkin erikseen arvioitava mahdollisuuksia kytkeä automaattinen mukautusmekanismi yksiselitteisesti elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun.

Komissio ehdottaa elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun tarkoitetun automaattisen mukautuksen enimmäismäärän vähentämistä 15 miljardista eurosta 7 miljardiin euroon poikkeuksellisesti vuonna 2027. Tähän valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti. Erityisen ongelmallista olisi, että yleiskatteellisuusperiaatteen mukaisesti, vapautuva 8 miljardin euron osuus mukautuksesta jäisi käyttötarkoitukseltaan avoimeksi ja se voitaisiin käyttää kokonaan uusien menoerien rahoittamiseen, kuten esimerkiksi ilmastotoimien sosiaalirahastoon.

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti EU:n budjetin omien varojen käyttämiseen uuden ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston rahoittamisessa. Näin ollen valtioneuvosto suhtautuu erityisen kriittisesti myös voimassa olevan EU:n monivuotisen rahoituskehyksen avaamiseen ja huomattavaan kasvattamiseen, jota komission ehdotuksen mukaan rahaston perustaminen edellyttäisi. Valtioneuvosto suhtautuu siten erityisen kriittisesti komission rahoituskehysasetuksen muutosehdotukseen siltä osin kuin on kyse kehyksen enimmäismäärien kasvattamisesta ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi tai vastaaviin tarkoituksiin.

Valtioneuvosto kiinnittää huomioita siihen, että EU:n talousarvion ulkopuolelle on syntynyt merkittäviä rahoitusmekanismeja, jotka eivät ole unionin talousarvion päätöksentekomenettelyjen puitteissa. Tarkemmat kannat näihin seikkoihin muodostetaan asianomaisia valmiuspaketin ehdotuksia koskevissa U-jatkokirjelmissä.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluprosessin aikana tulee kiinnittää edelleen huomiota lainsäädäntöehdotusten yhteisvaikutuksiin ja yhteensopivuuteen. Suomen kantoja täydennetään tarvittaessa ehdotuksia ja valmiuspaketin kokonaisvaikutuksia koskevien lisätietojen perusteella.

Valtioneuvosto tarkastelee komission ehdotusten yksityiskohtia ja tarkentaa kantaansa neuvottelujen edetessä. Suomen lopulliset kannat esityksen eri osa-alueisiin muodostetaan lopullisen kokonaisuuden perusteella kansallinen ja eurooppalainen kokonaisuus huomioiden.

## Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotukset Euroopan unionin uusiksi omiksi varoiksi ja rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi ovat vahvasti sidoksissa EU:n ilmasto-toimia koskevan ns. 55-valmiuspaketin sisältämiin ehdotuksiin, joiden osalta neuvottelut ovat vielä kesken. Valmistelut ovat kesken myös yritysverouudistusta koskevan OECD-sopimuksen pilari 1 -hankkeen osalta.

Valtioneuvosto toteaa kirjelmän sisältävän ensivaiheen kantoja muun muassa edellä mainittujen avoimien kysymysten vuoksi. Ehdotusten yksityiskohtia tarkastellaan ja kantaa tarkennetaan kirjelmän mukaan neuvotteluiden edetessä. Suuri valiokunta esittää vastaavasti tässä lausunnossa vasta yleisempiä huomioita.

Suuri valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen suunniteltua aikaisemmin aloitetun takaisinmaksun rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. Suuri valiokunta tukee sitä, että EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisessä on lähtökohdana se, etteivät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai nosta Suomen kokonaisveroastetta taikka aiheuta muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille (VaVL 9/2022 vp). Suuri valiokunta pitää myös hyvänä tavoitetta huomioida uudistusten yhteys unionin keskeisiin tavoitteisiin kuten ilmastomuutoksen torjuntaan ja EU:n sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseen.

#### *Ehdotus uusiksi omiksi varoiksi*

Komissio ehdottaa, että 25 % EU:n päästökauppatuloista ohjattaisiin EU-budjettiin omina varoina. Päästökauppatulot ovat merkittävä tulonlähde. Päästöoikeuden hintaan liittyy epävarmuutta, mutta päästökauppatulojen (mukaan lukien ehdotettu uusi tieliikennettä ja rakennusten erillislämmitystä koskeva päästökauppa) käyttö omana varana vaikuttaa joka tapauksessa olevan Suomelle taloudellisesti edullinen ratkaisu. Se olisi Suomelle edullisempi ratkaisu kuin päästökauppatuloja vastaavan määrän kerääminen nykyisen omien varojen järjestelmän puitteissa BKTL -omalla varalla. Päästökauppajärjestelmää voidaan ylipäätään pitää EU:n ilmastopolitiikan kustannustehokkaana ohjauskeinona (TaVL 25/2022 vp). Suuri valiokunta suhtautuukin valtioneuvoston tavoin alustavan myönteisesti ehdotukseen siirtää osa jäsenvaltioiden päästökauppatuloista unionin talousarvioon uusina omina varoina (VaVL 9/2022 vp, YmVL 16/2022 vp).

Komission ehdotuksen mukaan hiilirajamekanismi pantaisiin toimeen EU:n päästökaupasta erillisenä, mutta sitä peilaavana päästöoikeussertifikaattien kauppaan perustuvana järjestelmänä. Komissio ehdottaa, että 75 % hiilirajamekanismista saatavista tuloista ohjattaisiin unionin omiksi varoiksi. Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään vielä arvioivansa hiilirajamekanismin käyttöä uutena omana varana kiinnittäen huomiota Suomen yleisiin neuvottelutavoitteisiin. Valiokuntien asiantuntijakuulemisten mukaan hiilidioksidipäästöjen tullimekanismin synnyttämä tulovirta olisi omana varana melko pieni.

Suuri valiokunta on aiemmin todennut, että hiilirajamekanismilla voitaisiin tehostaa hiilivuodon ehkäisyä, edistää ilmastotoimien vahvistumista EU-rajojen ulkopuolella ja vahvistaa EU:n ilmas-

## Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp

totoimien, erityisesti päästökaupan, ohjausvaikutusta (SuVL 5/2021 vp). Hiilirajamekanismia koskevan ehdotuksen käsittely on kuitenkin vielä kesken, ja mekanismin toimintaan liittyy avoimia kysymyksiä. Suuri valiokunta korostaa talousvaliokunnan tavoin eurooppalaisen vientiteollisuuden näkökulman ja kilpailukyvyn huomioon ottamista punnittaessa järjestelmän hyötyjä ja haittoja. Ratkaisujen tulee olla sellaisia, etteivät ne kokonaisuutena arvioiden heikennä eurooppalaisen teollisuuden kilpailukykyä ja lisää hiilivuodon riskiä. Tilanteessa, jossa EU pyrkii eroon fossiilisista polttoaineista aiemmin suunniteltua ripeämmin, unionin ulkopuolelta tuleville tuotteille asetettavaa hiilitullia voidaan kuitenkin yleisesti ottaen pitää hyvänä tavoitteena.

Kolmanneksi uudeksi omaksi varaksi komissio ehdottaa kansallista rahoitusosuutta, joka olisi 15 % suurten monikansallisten yritysten markkinaivaltioille allokoitavasta ns. jäännösvoitosta. Suuri valiokunta toteaa valtioneuvoston tavoin, että kansainvälistä yritysverouudistusta koskevan OECD-sopimuksen ensimmäiseen pilariin perustuvan kansallisen rahoitusosuuden arviointi omana varana ei ole vielä mahdollista, sillä pilari 1 -hankkeen täytäntöönpanoa koskevan monenvälisen yleissopimuksen valmistelu on edelleen kesken kansainvälisellä tasolla, eikä komissio ole vielä antanut ehdotusta direktiiviksi tämän tulevan sopimuksen täytäntöönpanemiseksi.

### *Ehdotus rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi*

Ehdotus rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi sisältää kaksi elementtiä. Ensinnäkin asetukseen sisällytettäisiin mekanismi, jolla rahoituskehyksen enimmäismääriä voitaisiin mukauttaa automaattisesti vastaamaan uusien omien varojen keräämisestä saatavia tuloja, jotta nämä tulot voitaisiin ottaa käyttöön elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennaikaiseen takaisinmaksuun. Toiseksi ehdotuksessa esitetään korotettaviksi monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismääriä ehdotetun ilmastotoimien sosiaalirahaston (COM (2021) 568 final) rahoittamiseksi. Ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittaminen kuluvan kehyskauden osalta tarkoittaa komission ilmastotoimien sosiaalirahastosta antaman ehdotuksen mukaan noin 20 miljardin euron lisärahoitustarvetta vuosina 2025—2027.

Suuri valiokunta pitää kannatettavana monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien mukauttamista vastaamaan uusien omien varojen keräämisestä saatavia tuloja, jotta nämä tulot voitaisiin ottaa käyttöön elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennaikaiseen takaisinmaksuun. Suuri valiokunta ei sen sijaan kannata rahoituskehyksen korottamista siltä osin kuin kyse on sosiaalirahaston rahoittamisesta (VaVL 16/2022 vp, TaVL 25/2022 vp, YmVL 16/2022 vp). Suuri valiokunta viittaa aiempaan kriittiseen kantaansa koskien monivuotisen rahoituskehyksen avaamista sosiaalirahastoa varten (SuVL 5/2021 vp).

Uusia omia varoja on vuosien 2021—2027 rahoituskehyskokonaisuudesta saavutetun sovun yhteydessä päätetty käyttää elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien lainojen rahoittamiseen. Suuri valiokunta tukee valtioneuvoston tavoitetta arvioida jatkokäsittelyn aikana mahdollisuuksia kytkeä automaattinen mukautusmekanismi yksiselitteisesti elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun.

Suuri valiokunta on aiemmin myös todennut, että siirtymää hiilineutraaliin yhteiskuntaan ei voida onnistuneesti saavuttaa ilman kansalaisten tukea. Ilmastopolitiikan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on tarpeen, että ilmastotoimien mahdollisia haitallisia välittömiä ja välilli-

## **Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp**

siä tulonjakovaikutuksia kompensoidaan etenkin pienituloisille ja haavoittuvassa asemassa oleville (SuVL 5/2021 vp). Kuten valtiovarainvaliokunnan lausunnossa todetaan, on tärkeää tarkastella muita vaihtoehtoisia malleja, joilla voitaisiin varmistaa kuluttajien kannustimet asumisen ja liikenteen päästövähennyksiä tukevien investointien tekemiseksi (VaVL 9/2022 vp).

Eduskuntaan on saapunut U-jatkokirjelmä komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta (U 61/2021 vp — UJ 13/2022 vp). Sen mukaan puheenjohtajamaa hahmottelisi kompromissiesitystä, joka ei muodollisesti merkitsisi rahoituskehyksen avaamista. Suuri valiokunta ottaa kantaa viimeisimpiin ehdotettuihin sosiaalirahastoa koskeviin malleihin tämän jatkokirjeen käsittelyn yhteydessä. Suuri valiokunta tulee samoin lausumaan erikseen EU:n päästökauppajärjestelmän uudistamisesta käsitellessään asiaa koskevaa U-jatkokirjelmää (U 22/2022 vp — UJ 7/2022 vp).

### **VALIOKUNNAN LAUSUNTO**

Suuri valiokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

## **Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp**

Helsingissä 8.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr

1. varapuheenjohtaja Jani Mäkelä ps

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Sari Essayah kd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Anne Kalmari kesk

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Tuomas Kettunen kesk

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Lulu Ranne ps

jäsen Jussi Saramo vas

jäsen Jenna Simula ps

jäsen Iris Suomela vihr

jäsen Anne-Mari Virolainen kok

varajäsen Heikki Autto kok

varajäsen Inka Hopsu vihr

varajäsen Anna Kontula vas

varajäsen Jari Leppä kesk

varajäsen Matias Marttinen kok

varajäsen Matias Mäkynen sd

varajäsen Anders Norrback r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Männistö

## **Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp Eriävä mielipide 1**

### **Eriävä mielipide**

#### **Perustelut**

Ehdotuksella uudistettaisiin ja laajennettaisiin omien varojen käyttötarkoitusta erityisesti ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamisen kautta. Ehdotuksella on myös läheinen liittymä komission 14.7.2021 antamaan 55-valmiuspakettiin. Komissio ehdottaa uusiksi omiksi varoiksi: 1.) 25 prosenttia EU:n päästökauppajärjestelmästä kertyvistä huutokauppatuloista, 2.) 75 prosenttia hiilirajamekanismista saatavista tuloista ja 3.) kansallista rahoitusosuutta, joka olisi 15 prosenttia suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille kohdennettavasta jäännösvoitosta.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa EU:n omia varoja on pidetty veroina siitäkin huolimatta, että EU:n omat instituutiot pyrkivät naamoimaan verot eräänlaisiksi ympäristömaksuiksi. Vielä vuonna 2018 valtioneuvoston kantana oli, että "omien varojen järjestelmää ei tule muuttaa tavalla, joka lisää Suomen maksutaakkaa" ja "hallitusohjelman mukaan unionille ei tule antaa suoraa verotusoikeutta".

Myös sosiaalinen ilmastorahasto on saanut substanssivaliokuntien asiantuntijakuulemisissa pääosin varsin kielteisen vastaanoton. Komission ehdotuksessa jäsenmaat luovuttaisivat osan uuden päästökaupan huutokauppatuloista EU:n omiksi varoiksi uuteen rahastoon, josta ne jaettaisiin edelleen jäsenvaltioille. EU:n Next Generation EU:n (NGEU) ja sen elpymis- ja palautumistukivälineen kautta tuetaan jo nyt "vihreää siirtymää". Komission ehdottamalla sosiaalisen siirtymän rahastolla vihreästä siirtymästä aiheutuvia kustannuksia tasattaisiin vielä enemmän jäsenmaiden kesken. Tulojen tasaus EU-tasolla jäsenmaiden suhteellisen vaurauden perusteella tarkoittaisi Suomelle suurempaa maksuosuutta ja siten myös muiden EU-maiden päästövähennysten kustantamista. Esiteltä sosiaalirahasto rankaisisi erityisesti niitä jäsenmaita, jotka ovat tehneet paljon työtä ilmastomuutoksen torjumiseksi, ja palkitsisi jäsenmaita, jotka eivät ole hoitaneet asioitaan. Kyseessä on uusi tukipaketti ja puhdas tulonsiirto.

Sosiaaliturva ei myöskään kuulu Euroopan unionin toimivaltaan, eikä Suomen tule hyväksyä perussopimusten muuttamista sellaiseen suuntaan, joka mahdollistaisi unionille toimivallan sosiaaliturvaan liittyvissä kysymyksissä. Sosiaalipoliittiset kysymykset tulee säilyttää jokaisella jäsenmaalla itsellään, eikä niitä tule missään tapauksessa kytkeä osaksi ilmastopolitiikkaa.

EU:n ilmastotoimien sosiaalirahasto edellyttäisi lisäksi sitoutumista toimiin, jotka muokkaavat Euroopan unionia epäsymmetriseen tulonsiirtounionin suuntaan. On myös huomioitava, että tällaisista rahastoista muodostuu helposti pysyviä elementtejä, vaikka niitä markkinoitaisiinkin väliaikaisina helpotuksina akuuttiin hätään. Tätä ei voi hyväksyä, ja sosiaalirahasto tulisi yksiselitteisesti hylätä.

Suomi on tukenut keinoja, joilla elpymisvälineestä johtuva EU-velka saadaan maksettua mahdollisimman nopeasti. EU:n yhteisvelka tulee maksaa korotettuina jäsenmaksuina takaisin. Korotuksen suuruudelle yhteisen velan takaisinmaksua varten tulee asettaa jokin mielekäs alaraja, mutta ylärajaa ei ole tarpeen asettaa. Jäsenmailla tulee olla mahdollisuus maksaa oma osuutensa yhteisvelasta pois vaikka heti. Budjettisuvereniteetin ja talouspoliittisen kansallisen kontrollin säilyttä-

**Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

misen näkökulmasta olisi parempi, että ennemmin nostettaisiin BKTL-perusteista jäsenmaksua kuin siirrettäisiin EU:lle verotusoikeutta.

Nyt käsillä olevan ehdotuksen myötä suomalaisten verotaakka tulee väistämättä kasvamaan entisestään ja omien varojen käyttöönotto kuormittaa erityisesti pohjoisia EU:n jäsenvaltioita nostamalla maiden kokonaisveroastetta. Myös EU:n alueen kilpailukyky voi vahingoittua peruuttamattomasti. Suomen tulee torjua kehityssuunta, jossa perustetaan kumulatiivisesti yhä uusia instrumentteja, joilla jäsenvaltioilta kerätään ja jaetaan takaisin varoja samankaltaisin tai yhden-suuntaisin kriteerein siten, että maksutaakan epäsymmetria toteutuu samankaltaisesti useissa instrumenteissa.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

että Suomen ei tule hyväksyä ehdotusta omien varojen kasvattamisesta eikä antaa EU:lle suoraa verotusoikeutta.

Helsingissä 8.6.2022

Jani Mäkelä ps  
Ritva Elomaa ps  
Olli Immonen ps  
Lulu Ranne ps  
Jenna Simula ps

## **Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp Eriävä mielipide 2**

### **Eriävä mielipide**

#### **Perustelut**

Neuvoston päätös Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä 2020/2053 (omien varojen päätös) annettiin 14.12.2020 ja tuli voimaan 1.6.2021. Vuosia 2021 - 2027 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen vahvistamisesta annettu neuvoston asetus (rahoituskehitysasetus) annettiin 17.12.2020 ja sitä sovelletaan 1.1.2021 lukien. Edellä mainitut EU:n toiminnan kannalta välttämättömät säädökset päätettiin poliittisista syistä kytkeä yhteen ns. elpymiskokonaisuudeksi, johon kuuluu monivuotinen rahoituskehitys 2021 - 2027 ja elpymisväline, Next Generation EU. Asiasta päätettiin ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa heinäkuussa 2020.

Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan vuoden 2021 jälkeen käyttöön otettavista uusista omista varoista saatavat tulot käytetään elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennakkoiseen takaisinmaksuun, ja komissiota pyydettiin ehdottamaan monivuotisen rahoituskehityksen tarkistamista tätä varten. Samalla sovittiin myös, että komission tulisi antaa vuoden 2021 kesään mennessä ehdotukset uusiksi omiksi varoiksi, joilla voitaisiin rahoittaa elpymisvälineen takia otettujen lainojen ennakkoista takaisinmaksua. Joulukuussa 2021 annetuissa ehdotuksissa komissio esittää monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärien kohdennettua korottamista automaattisen mukauttamisen käyttöönottamiseksi uusien omien varojen pohjalta, jotta voidaan käynnistää elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennakkoainen takaisinmaksu, mutta tämän lisäksi myös kokonaan uusien menoerien kuten ehdotetun ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi. Lisäksi komissio ehdottaa uusiksi omiksi varoiksi 25 % EU:n päästökauppajärjestelmästä kertyvistä huutokauppatuloista, 75 % hiilirajamekanismin tuloista (ns. hiilitulli) saatavista tuloista sekä myöhemmin annettavana esityksenä rahoitusosuutta suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille allokoitavaan jäännösvoitosta.

Esitetyt uudet omat varat laajentaisivat EU:n verotuksenomaista tulopohjaa kokonaan uusiin tulolähteisiin. Vaikka osa esitetyistä muutoksista on Suomen kannalta tässä vaiheessa potentiaalisesti edullisempia verrattuna BKT-pohjaiseen maksuun, ovat esitetyt uudet tulonlähteet, samoin kuin komission ehdottama ilmastotoimien sosiaalirahasto, pysyviä askelia kohti veroluontoisten maksujen lisäämistä, unionin budjetin kasvattamista ja sosiaaliturvan avaamista EU:n toimivaltaan. Lisäksi päästökaupan laajentaminen tieliikenteeseen ja rakennuksiin voi nykyisessä energiamurroksessa olla hätäkohtia.

Suomen kanta rahoituskehityksen avaamiseen ja kasvattamiseen, uusien omien varojen esityksiin ilman kattavia vaikutusarvioita samoin kuin sosiaalirahastoon tulisi lähtökohtaisesti olla kielteinen.

Suomen tulee kiinnittää huomiota siihen, että hiilirajamekanismin osalta kunnollisia vaikutustenarvioita ei ole tehty, vaikka periaatetasolla mekanismin käyttöönotto voi estää hiilivuotoa. Hiilirajamekanismiin on kaavailtu mukaan lannoitteita, mikä nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa voi ruokaturvan kannalta olla ongelmallista.

**Valiokunnan lausunto SuVL 9/2022 vp**  
**Eriävä mielipide 2**

Sosiaalipolitiikka tulee säilyttää kansallisena, eikä ilmastotoimien sosiaalirahastoa koeta pitkien etäisyyksien ja kylmän ilmaston vuoksi nettomaksajamaa Suomen kannalta oikeudenmukaisena. Vaikka ilmastotoimet on tärkeää toteuttaa sosiaalisesti ja alueellisesti oikeudenmukaisella tavalla, se kuuluu jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikan tehtäväksi, eikä komission esitystä voi pitää taroituksenmukaisena.

Sosiaalirahastoon kytketty elpymistukivälineen (RRF) maksuaikataulun venyttäminen ei ole Suomen edun mukaista. Kaikki EU-jäsenvaltiot eivät myöskään ole olleet valmiita irrottautumaan venäläisestä energiasta, ja energian hintojen kompensoiminen sosiaalirahaston kautta tarkoittaisi näin välillisesti tukea Venäjän sotatoimien rahoittamiselle.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän,

että Suomen ei tule edistää esitystä U 22/2022 vp edellä perusteluissa mainituin syin.

Helsingissä 8.6.2022

Sari Essayah kd