

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista: ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan 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)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista: ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan 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 talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Vesa Kulmala, valtiovarainministeriö
- väitöskirjatutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto
- ekonomisti Jussi Ahokas, BIOS-tutkimusyksikkö
- tutkimusneuvonantaja Tarmo Valkonen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- projektijohtaja Outi Haanperä, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Maria Volanen, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Päivi Leino-Sandberg
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä
- akatemiatutkija Timo Miettinen, Helsingin yliopisto, Eurooppa-tutkimuksen keskus
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotusten tavoitteet

Heinäkuussa 2020 Eurooppa-neuvostossa sovittiin, että vuoden 2021 jälkeen käyttöön otettavista uusista omista varoista saatavat tulot käytetään elpymisvälineen takia otettujen lainojen ennenaikaiseen takaisinmaksuun. Komission 22.12.2021 antamilla ehdotuksilla mahdollistettaisiin mm. elpymisvälineen ennenaikaisen 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 talousarvioista katettavat menot eivät saisi johtaa ohjelmiin liittyvien menojen tai investointivälineiden varojen perusteettomaan vähentämiseen EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä. 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 tasoisia toimia veropetosten ja veronkierron torjumiseksi.

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 ennenaikainen takaisinmaksu.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp

Komission ehdotus uusiksi omiksi varoiksi

Komissio ehdottaa seuraavia uusia omia varoja:

- 1) 25 % EU:n päästökauppajärjestelmästä kertyvistä huutokauppatuloista,
- 2) 75 % hiilirajamekanismista saatavista tuloista,
- 3) Kansallista rahoitusosuutta, joka olisi 15 % suurten monikansallisten yritysten markkina-valtioille allokoitavasta jäännösvoitosta. Tähän liittyen komissio antaa myöhemmin erillisen direktiiviehdotuksen.

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.

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-maksuosuuteen verrattuna.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp

Hiilirajamekanismi

Komission ehdotuksen mukaan hiilirajamekanismi pantaisiin toimeen EU:n päästökauppajärjestelmästä erillisenä mutta sitä peilaavana päästöoikeussertifikaattien kauppiaan 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).

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 verotusoi-keutta 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 allo- koidaan 25 prosenttia koko konsernin niin sanotusta jäännösvoitosta (eli 10 prosenttia ylittävästä voitosta). Kunkin markkinavaltion osuus kyseisestä jäännösvoiton määrästä laskettaisiin pää- sääntöisesti siinä suhteessa, mikä on asianomaisen markkinavaltion osuus myynnistä suhteessa muihin markkinavaltioihin.

OECD-sopimuksen pilaria 1 koskeva sääntely on tarkoitus panna täytäntöön monenvälisellä yleissopimuksella, jonka allekirjoittaminen on tällä hetkellä tiedossa olevan tavoiteaikataulun mukaan mahdollista vuoden 2022 puolivälissä ja jonka on tarkoitus olla voimassa vuonna 2023. Monenvälistä yleissopimusta työstetään parhaillaan OECD:n työryhmässä (the Task Force on the Digital Economy (TFDE)). Sopimuksen sisällössä on edelleen tällä hetkellä avoimena useita olennaisia aineellisia sekä valtiosopimusoikeudellisia kysymyksiä. Työryhmän on tarkoitus saa- da työnsä valmiiksi vuoden 2022 alkupuolella, jotta sopimus voitaisiin allekirjoittaa vuoden 2022 puolivälissä. Allekirjoittamisen jälkeen valtioiden odotetaan aloittavan kansallisen voimaansaata- tamismenettelyn eli ratifioivan sopimuksen niin pian kuin mahdollista, jotta sopimuksen on mah- dollista olla voimassa vuonna 2023. Sopimus tulee voimaan, kun sopimuksessa tarkemmin mää- riteltävä kriittinen massa valtioita on sen ratifioinut.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp

Koska monenvälisen sopimuksen valmistelu on edelleen kesken kansainvälisellä tasolla, komissio on ilmoittanut antavansa myöhemmin vuoden 2022 puolivälissä direktiiviehdotuksen, johon viitataan omien varojen päätöksessä ja jolla varmistetaan tämän monenvälisen yleissopimuksen johdonmukainen täytäntöönpano EU:ssa.

Rahoituskehysasetuksen muutos

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

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

Ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittaminen kuluvan kehyskauden osalta tarkoittaa komission ilmastotoimien sosiaalirahastosta antaman ehdotuksen mukaan 20 094 milj. euron lisärahoitustarvetta vuosina 2025-2027. Nyt annetussa rahoituskehysasetuksen muutosehdotuksessa komissio ehdottaa, että tämä lisärahoitustarve katettaisiin korottamalla rahoituskehysen 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 rahoituskehysen enimmäismäärät sisältävän taulukon muuttamista edellä mainituilla summilla.

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

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp

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 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 ilmastonmuutoksen 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 päästökauppajärjestelmä 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 täytäntöön

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp

panemiseksi EU:ssa annettava direktiiviehdotus on tarkoitus antaa vasta vuoden 2022 puolivälissä.

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. Kantaa 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 tarkoitettua 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.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksella uudistettaisiin ja laajennettaisiin EU:n omien varojen järjestelmää. Taustalla on tar-
ve vahvistaa EU:n budjetin tulopuolta ja vastata erityisesti koronapandemian ja ilmastotoimien
luomiin rahoitustarpeisiin. Eurooppa-neuvostossa heinäkuussa 2020 sovittiin, että vuoden 2021
jälkeen käyttöön otettavista omista varoista saatavat tulot käytetään elpymisvälineen takia otettu-
jen lainojen ennakkaiseen takaisinmaksuun. EU:n perussopimusten (SEUT 310 artikla) mu-
kaan unionin talousarvion tulojen ja menojen on oltava tasapainossa, ja elpymisvälineen laillisuu-
den varmistamiseksi EU:n omien varojen enimmäismääriä päätettiin kasvattaa väliaikaisesti ja
poikkeuksellisesti.

Nyt käsiteltävillä ehdotuksilla on toisaalta läheinen liittymä komission 14.7.2021 annettuun 55-
valmiuspakettiin. Ilmastopaketin eräät ehdotukset, kuten päästökauppadirektiivin muuttamista,
hiilirajamekanismia ja ilmastotoimen sosiaalirahastoa koskevat ehdotukset, kytkeytyvät uusiin
omiin varoihin ja rahoituskehysasetukseen.

Komission 22.12.2021 antamalla ehdotuksella mahdollistettaisiin elpymisvälineen takaisinmak-
sun rahoitusta, mutta samalla ehdotukset laajentavat omien varojen käyttötarkoitusta erityisesti
ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamisen kautta.

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 markkina-
valtioille kohdennettavasta jäännösvoitosta.

Uusien omien varojen arviointia

Valtioneuvosto on arvioinut, että nyt ehdotettu uusien omien varojen kokoaminen olisi Suomen
kannalta edullisempi ratkaisu kuin vastaava voimavarojen kerääminen jäsenmailta BKTL-osuuk-
sien mukaan. Alustavien laskelmien perusteella erityisesti tieliikenteen ja rakennusten päästö-
kauppa omana varana vaikuttaisi olevan Suomelle taloudellisesti edullinen.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt käsiteltävien ehdotusten taloudelliset vaiku-
tukset määrittyvät vielä osin avoimna ja valmisteilla olevan lainsäädännön kautta. Esimerkiksi
yritysverotusta koskeva direktiiviehdotus annettaneen vasta vuoden 2022 puolivälissä. Myös
EU:n ilmastopaketin eri ehdotusten kokonaisvaikutus selviää vasta näitä koskevien neuvottelu-
jen päättyessä. Talousvaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan korostanut ilmastopaketin ehdo-
tusten kokonais- ja ristikkäisvaikutusten huomioon ottamisen tärkeyttä.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp

Nyt käsiteltävän omien varojen päätöksen kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti päästökauppaa (TaVL 50/2021 vp — U 60/2021 vp) ja hiilirajamekanismia (TaVL 49/2021 vp — U 57/2021 vp) koskevat ehdotukset. Talousvaliokunta on useissa asiayhteyksissä korostanut päästökauppajärjestelmän ensisijaisuutta EU:n ilmastopolitiikan kustannustehokkaana ohjauskeinona. Samalla valiokunta on korostanut tarvetta arvioida järjestelmän kokonaisvaikutuksia Suomen suhteelliseen kilpailukykyyn: päästökauppajärjestelmän kokonaisuudella ja päästöoikeuksien hinnalla on merkittäviä vaikutuksia Suomen monilta osin sähköintensiivisen vientiteollisuuden kilpailu-asemaan.

Elpymisvälineen lainojen takaisinmaksu ja ilmastotoimien sosiaalirahasto

Suomi on tukenut tavoitetta luoda mekanismi, joka mahdollistaisi elpymisvälineen lainojen takaisinmaksun aloittamisen mahdollisimman varhain jo nykyisen rahoituskehyksen voimassaoloaikana. Talousvaliokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston arvioon ja pitää nyt käsiteltävän ehdotuksen keskeisenä ongelmana sitä, että ehdotuksessa ei selkeästi rajoiteta mekanismin käyttöä yksinomaan elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun. Käytännössä merkittävä osa varoista jäisi käyttötarkoitukseltaan avoimeksi ja voitaisiin käyttää kokonaan uusien menoerien rahoittamiseen, kuten ilmastotoimien sosiaalirahastoon.

Talousvaliokunta on arvioinut ilmastotoimien sosiaalirahastoa aiemmin lausunnossaan (TaVL 51/2021 vp — U 61/2021 vp) ja viittaa tässä yhteydessä esittämäänsä kriittiseen arvioon ehdotuksesta:

”Talousvaliokunta katsoo, että Suomen tulee torjua kehityssuunta, jossa perustetaan kumulatiivisesti yhä uusia instrumentteja, joilla jäsenvaltioilta kerätään ja jaetaan takaisin varoja samankaltaisin tai yhdensuuntaisin kriteerein siten, että maksutaakan epäsymmetria toteutuu samankaltaisesti useissa instrumenteissa. Yksittäisen jäsenvaltion asema riippuu kuitenkin lopulta sille kohdistuvasta eri instrumenttien myötä kumuloituvasta maksuosuudesta ja niistä kriteereistä, joiden perusteella sen kansalaiset ja yritykset voivat hyödyntää tukijärjestelmiä.”

”Talousvaliokunta huomauttaa, että kertaluonteisuuden ongelma ei ilmene varsinaisesti juuri tämän, yksittäisen rahaston kohdalla, vaan sen ulkopuolella: yksittäiset rahoitusoperaatiot näyttävätkin kertaluonteisilta, mutta näiden operaatioiden kumulaatio vesittää lupauksen kertaluonteisuudesta.”

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kriittiseen kantaan EU:n budjetin omien varojen käyttämisestä uuden ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston rahoittamiseen ja rahoituskehysasetuksen muutosehdotukseen siltä osin kuin kyse on kehyksen enimmäismäärien kasvattamisesta ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi tai sitä vastaaviin tarkoituksiin.

Talousvaliokunta korostaa, aiemmin lausunnossaan TaVL 51/2021 vp esittämänsä arvion tavoin, että unionin uusia tuloja tarvitaan lähivuosina erityisesti elpymisrahaston lainan takaisinmaksuun (ks. myös VaVM 4/2021 vp). Tässä pääperiaatteessa pitäytyminen edistäisi myös sellaista pitkän aikavälin taloudellista liikkumavaraa, jota tarvittaneen esimerkiksi uusien ilmastotoimien toteuttamiseksi tulevaisuudessa.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta on aiemmin arvioinut omien varojen kehittämisen tarvetta useissa asiayhteyksissä. Esimerkiksi EU:n talouspolitiikan EU-koordinaation arvioinnin yhteydessä (TaVL 12/2022 vp — E 14/2020 vp) valiokunta viittasi keskusteluun eurooppalaisista julkishyödykkeistä ja tarpeeseen arvioida, mitkä ovat sellaisia luonteeltaan rajat ylittäviä kysymyksiä, joissa yksittäisen maan investointeja ei voida pitää tehokkaimpana tapana vastata tavoitteisiin. Esimerkiksi ilmastonmuutos ja digitaalisatiok kehitys ovat luonteeltaan olennaisesti globaaleja haasteita ja edellyttävät myös rajat ylittäviä ratkaisuja. Samoin kyber- ja rajaturvallisuus ovat alueita, joissa yhteisten ratkaisujen ja varautumisen tarve on korostunut, viime aikoina erityisesti Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vuoksi.

Talousvaliokunta pitää perusteltuna suhtautua avoimesti ja rakentavasti omien varojen järjestelmän kehittämiseen: tätä voidaan pitää erillisiä elpymis- tai sosiaalirahaston kaltaisia kertaluonteisia rahoitusjärjestelyjä parempana ja avoimempänä tapana kehittää unionin taloudellista kapasiteettia. EU:n rahoituskehyksen arviointi, menojen priorisointi ja omien varojen järjestelmän uudistaminen on lähivuosina tarpeen edellä viitattuihin haasteisiin ja kehityssuuntiin vastaamiseksi. Tämä tulisi kuitenkin toteuttaa tavalla, joka samalla turvaa myös tulevaisuudessa investointien edellyttämää liikkumavaraa ja kilpailukykyä EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. Tältä kannalta kategorisen kielteinen suhtautuminen rahoituskehyksen avaamiseen ei ole välttämättä toimiva lähtökohta, vaan Suomen tulee olla valmis myös osallistumaan asiasta käytävään keskusteluun, etsimään uudistusvaihtoehtoja ja vaikuttamaan asiassa aktiivisesti ja ennakoivasti.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp

Helsingissä 11.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Johannes Yrttiaho vas

varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Euroopan unionin omien varojen kerääminen hiilirajamekanismilla, päästökauppatuloilla ja niin sanotulla pilari 1 -yritysverolla ovat hyvin ongelmallisia Suomelle. Valtioneuvosto ilmoittaa kannakseen, ettei EU:n omien varojen tule suhteettomasti lisätä Suomen maksutaakkaa. Käytännössä Suomen on osallistuttava elpymisvälineen vuoksi muodostuviin lainanhoitokuluihin.

EU:n omia varoja on asiantuntijakuulemisissa pidetty suorasukaisesti veroina. Tätä tosiasiallista tulkintaa ei hämää EU:n omien instituutioiden halu naamioida verot eräänlaisiksi ympäristömaksuiksi, joista muodostuu kätevästi ja pyytämättä myös tuloja ikään kuin sivutuotteena. Suomalaisen kotitalouden tai yrityksen näkökulmasta on melko lailla merkityksetöntä, millä nimikkeellä kustannusrasitetta tuovaa elementtiä kutsutaan.

Sosiaalinen ilmastorahasto on asiantuntijakuulemisissa saanut pääosin varsin penseän vastaanoton. On syytä huomata, että rahaston käyttötarkoitus on Suomesta kerätyillä veroluonteisilla maksuilla yksinkertaisesti maksaa sosiaaliturvaa valituille EU:n kansalaisille myös muissa jäsenmaissa. On myös huomioitava, että tällaisista rahastoista tapaa herkästi tulla pysyviä elementtejä, vaikka niitä markkinoidaisiinkin väliaikaisina helpotuksina akuuttiin hätään.

Suomen tulee pitää tiukasti kiinni verotusoikeudestaan ja -asemastaan. Tämä tavoite vesittyisi, mikäli EU:ssa siirrytään verotusasioissa määräenemmistöpäätöksiin. Talousvaliokunta kannustaa suurta valiokuntaa edellyttämään valtioneuvostoa hylkäämään kaikki EU:n nyt esittämät omat varat sekä sosiaalisen ilmastorahaston.

Elpymisvälineen kertaluonteisuus vaarassa

EU:n elpymisvälineellä on rajattu koko. Siitä syystä myös välineen rahoitustarve on rajallinen. Sen sijaan EU:n omien varojen keräämistä ei esityksessä ole rajattu vain elpymisvälineen rahoitukseen, jonka jälkeen omien varojen kerääminen lakkautettaisiin. Esitettyjä omia varoja kerätäisiin jatkossakin.

Eduskunta hyväksyi kahden kolmasosan enemmistöllä keväällä 2021 elpymisvälineen. Kesällä 2021 Euroopan komissio ehdotti omien varojen käyttöä myös sosiaaliseen ilmastorahastoon. Eduskunnan hyväksynnän ja komission ehdotuksen välille ei juuri jäänyt aikaa.

Eduskunnan vastauksessa EV 54/2021 vp todetaan: *"Eduskunta edellyttää että, elpymisväline pidetään poikkeuksellisen ja kertaluonteisen ratkaisuna, järjestely ei toimi ennakkotapauksena eikä Suomi hyväksy vastaavan järjestelyn toistamista tai muuttamista pysyväisluonteiseksi."*

Samassa vastauksessa todetaan myös: *"Eduskunta edellyttää, että Suomi ei sitoudu toimiin, jotka muokkaavat Euroopan unionia epäsymmetrisen tulonsiirtounionin suuntaan."*

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp
Eriävä mielipide

Valtioneuvoston kanta sosiaaliseen ilmastorahoitukseen on ilmaistu vaarallisella tavalla loivemmin. On ehdottoman tärkeää, että Suomi vie selkeän ja ehdottoman viestin ensimmäisessä vaiheessa, jolloin Eurooppa-neuvosto ei kuluta turhaan aikaansa näihin asiakohtiin.

Sosiaalisen ilmastorahoituksen tarkoituksen lisäksi myös toteuttamistapa on saanut osakseen kritiikkiä. Euroopan unionin monivuotisen rahoituskehyksen ("EU-budjetti") ulkopuolelle on siirtymässä yhä enemmän tuloja ja menoja, vaikka ne ovat budjetinomaisia eriä. Rahankäytön demokraattinen vastuu ja läpinäkyvyys heikkenevät.

On myös huomioitava, että EU:n omien varojen keräämistä tosiasiallisesti pitkitetään sosiaalisen ilmastorahoituksen varjolla. Budjettivallan luovuttaminen EU:lle tulee torjua ja erityisen jyrkästi siksi, ettei varoja kerätä demokraattisen kontrollin pohjalta. Asiantuntijakuulemisissa on todettu, että Suomi on tukenut sellaisia tavoitteita, jotka tähtäävät elpymisvälineen vuoksi muodostuvan EU-velan mahdollisimman nopeaan kuoleutukseen. Sosiaalinen ilmastorahasto edistäisi täysin päinvastaista suuntausta.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sosiaalisen ilmastorahaston ongelmallisen — sosiaaliturvan kaltaisen — luonteen vuoksi komissio tulee todennäköisesti esittämään vastaavia menokohteita matalalla kynnyksellä rahoitettivaksi omilla varoilla.

Suomen kilpailukyky vaarantumassa

Asiantuntijakuulemisissa nousi esille huoli päästökaupan laajentamisesta tie- ja meriliikenteeseen, koska se voi nostaa suomalaisyritysten logistiikkakustannuksia kohtuuttoman paljon. Tämä tietäisi vakavaa iskua Suomen kilpailukyvyille.

Omien varojen käyttö on tulkittavissa EU-tason verouudistukseksi, minkä turvin komissio voi ajaa tarmolla erilaisia politiikkatavoitteita. Tästä näkökulmasta katsoen Suomen kilpailukyvyn vaarantaminen komission poliittisten tavoitteiden täyttämiseksi tuskin on Suomelle tarkoituksenmukaista.

Tie- ja meriliikenteen päästökauppa todennäköisesti nostaisi vain entisestään päästöoikeuksien hintaa. Suomi on käyttänyt arvioissaan päästöoikeuksien hintana paljon toteutuneempia hintoja alhaisempaa lukua (55 €/hiilidioksiditonni). Alkuvuoden 2022 päästöoikeuksien huutokauppahinnat ovat olleet noin 80 €/hiilidioksiditonnilta.

Päästöoikeuksien hinnan on todettu olevan erittäin merkittävä vientiteollisuutemme kilpailuasemalle. Suurin vaikutus kilpailuasemaamme tulee mutkan kautta sähkön hinnan muodossa. Asiantuntijalausunnossa mainitaan, että EU:n energiaintensiiviselle teollisuudelle muodostuvat 10 miljardin euron vuotuiset lisäkulut päästökauppajärjestelmästä.

Kaiken lisäksi korkeampi päästöoikeuksien hinta nostaa suomalaisen teollisuuden kustannuksia enemmän kuin eurooppalaisten kilpailijoidemme vastaavia kustannuksia. Suomalainen teollisuus ei kykene tällaisella kilpailukykytaakalla esimerkiksi investoimaan riittävästi puhtaaseen teknologiaan. Talousvaliokunta huomauttaa, että Suomea ei voida taloudellisesti "rangaista" muiden EU-maiden tekemistä omista energiapoliittisista virheistään.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Suomelle on siten ensisijaisen ja ehdottoman tärkeää, ettei päästökauppaa laajenneta tie- ja meriliikenteeseen. Talousvaliokunta haluaa erikseen korostaa tätä seikkaa.

Vaihtoehtoinen toteutustapa

EU:n yhteisvelka tulee maksaa korotettuina jäsenmaksuina takaisin. Korotuksen suuruudelle yhteisen velan takaisinmaksua varten tulee asettaa jokin mielekäs alaraja. Ylärajaa ei ole tarpeen asettaa. Jäsenmailla tulee olla mahdollisuus maksaa oma osuutensa yhteisvelasta pois vaikka heti.

Tällä toteutustavalla EU ei tarvitse omia varoja. Sosiaalinen ilmastorahasto on luonteensa vuoksi liian ongelmallinen, ja on hyvä, että valtioneuvosto suhtautuu siihen kriittisesti. Talousvaliokunnan mielestä Suomella ei tulisi olla komission esitykseen minkäänlaista neuvotteluasemaa, vaan komission esitys tulee torjua.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta edellyttää valtioneuvostoa muodostamaan Suomen lopullisen kannan kansallinen etu huomioiden ja näin ollen hylkäämään esitetyt komission ehdotukset.

Helsingissä 11.5.2022

Veikko Vallin ps