

Valtiovarainvaliokunta

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): Valtiovarainvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 21/2023 vp — U 22/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Joanna Tikkanen, valtioneuvoston kanslia
- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 20.6.2023 ehdotuksensa (COM(2023) 331 final) neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 muuttamisesta uusien omien varojen käyttöönottamiseksi. Komission päätösehdotuksen yhteydessä antamassa tiedonannossa (COM(2023) 330 final) selostetaan yleisellä tasolla säädösehdotusten tavoitteita. Komission antamat ehdotukset ovat muutosehdotuksia komission 22.12.2021

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2023 vp

antamille ehdotuksille uusiksi omiksi varoiksi, joista ehdotuksista annettiin 10.3.2023 eduskunnalle U-kirjelmä (U 22/2022 vp).

Lisäksi komissio antoi 20.6.2023 omia varoja koskevat teknistyyppiset, päivitettyt asetusmuutos ehdotukset, jotka koskevat omien varojen käyttöön asettamista (MAR-asetus: COM(2023) 333 final) ja täytäntöönpanoa (IMSOR-asetus: COM(2023) 332 final). Näistä ehdotuksista on laadittu erillinen valtioneuvoston U-jatkokirjelmä (U 39/2022 vp).

Valtioneuvoston kanta

Suomen kannat komission 22.12.2021 antamiin ehdotuksiin uusiksi omiksi varoiksi on esitetty U-kirjelmässä U 22/2022 vp. Komission 20.6.2023 antamista päivitetystä ehdotuksista on laadittu nyt käsiteltävä oleva U-jatkokirjelmä UJ 21/2023 vp, jossa täydennetään omia varoja koskevia Suomen kantoja. Kantoja on täydennetty seuraavasti:

Hallitusohjelman mukaisesti EU:n omien varojen järjestelmän kehittäminen ei saa aiheuttaa suhteellista lisäkustannusta Suomelle.

Suomi pitää tärkeänä mahdollisten rahoitusuudistusten yhteyttä unionin keskeisiin strategiaan tavoitteisiin, jotka tuovat lisäarvoa koko unionin tasolla ja tukevat myös Suomen kansallisia intressejä.

Suomi katsoo, että 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.

Suomi katsoo 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.

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

Sen sijaan Suomi katsoo, että nykyisestä kiinteiden laitosten päästökauppajärjestelmästä (nk. ETS 1) kertyvien tulojen kohdennus kansallisiin talousarvioihin tulisi säilyttää ensisijaisesti nykyisellään. Suomi voi hyväksyä komission ehdotuksen päästökauppatuloihin perustuviin omiin varoihin liittyvästä mukautusmekanismista komission nyt esittämässä muodossa. Suomi voi myös hyväksyä komission ehdottaman lisäyksen ns. arvonmääritysmekanismiin.

Suomi suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen siirtää osa jäsenvaltioiden keräämistä hiilirajamekanismiin perustuvista tuloista unionin talousarvioon omina varoina. Hiilirajamekanis-

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2023 vp

mi 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.

Suomi suhtautuu kriittisesti komission ehdotukseen yritysten voittoihin perustuvasta tilastollisesta omasta varasta. Suomi katsoo, että 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.

Suomi pitää kansainvälistä yritysverouudistusta koskevan OECD-sopimuksen ensimmäiseen pilariin perustuvan kansainvälisen rahoitusosuuden arviointia omana varana tässä vaiheessa ennenaikaisena, koska pilari 1-hankkeen täytäntöönpanoa koskevan monenvälisen yleissopimuksen valmistelu on edelleen kesken kansainvälisellä tasolla.

Suomi tarkastelee edelleen komission ehdotusten yksityiskohtia ja mahdollisesti tarkentaa kantansa ehdotettuihin uusiin omiin varoihin neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa Suomen kokonaisedun lähtökohdista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Komission 20.6.2023 antamilla ehdotuksilla on päivitetty komission joulukuussa 2022 antamia omia varoja koskevia ehdotuksia. Tuolloin komissio ehdotti, että EU:n budjettiin ohjattaisiin uusina omina varoina 25 prosenttia jäsenvaltioiden keräämistä päästökaupan huutokauppatuloista ja 75 prosenttia hiilirajamekanismista saatavista tuloista. Näiden lisäksi komissio ehdotti yritysverotukseen perustuvaa uutta omaa varaa, jonka mukaan kansallinen rahoitusosuus olisi 15 prosenttia jäsenvaltion suhteellisesta osuudesta suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille allokoidavasta jäännösvoitosta. Tältä osin ehdotus perustuisi kansainvälistä yritysverouudistusta koskevan OECD-sopimuksen pilariin 1, johon liittyen komissio ilmoitti myös antavansa erillisen direktiiviehdotuksen.

Komission 20.6.2023 antamien päivitettyjen ehdotusten mukaan EU budjettiin siirrettävä osuus jäsenvaltioiden keräämistä päästökauppatuloista nousisi 30 prosenttiin aikaisemman ehdotetun 25 prosentin sijaan. Lisäksi päästökauppatuloja koskevaa omien varojen aikataulua on myöhennetty vuodella siten, että nykyisestä kiinteiden laitosten (ml. merenkulku) päästökauppajärjestelmästä kertyviä tuloja voitaisiin kerätä EU-budjettiin vuoden 2024 alusta lukien ja uuden tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä tuloja vuoden 2028 alusta lukien. Päästökauppatuloja koskevaan omaan varaan komissio on myös sisällyttänyt ehdotukset arvonmääritys- ja mukautusmekanismeista. Hiilirajamekanismiin perustuvien omien varojen osalta komissio ehdottaa edelleen, että EU:n budjettiin ohjattaisiin 75 prosenttia jäsenvaltioiden päästöoikeussertifikaattien myynnistä saamista tuloista. Tältä osin komissio ehdottaa kuitenkin muutettavaksi aikataulua siten, että hiilirajamekanismista saatavia tuloja siirrettäisiin ensimmäisen kerran EU-budjet-

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2023 vp

tiin vuonna 2028. Jäsenmaiden vuonna 2026 keräämät hiilirajamekanismiin perustuvat tulot siirrettäisiin EU-budjettiin vuonna 2028 ja samaa kahden vuoden viivettä sovellettaisiin myös seuraavina vuosina.

Komissio säilyttää edelleen ehdotuksensa pilari 1:een perustuvasta omasta varasta, jonka mukaan kansallinen rahoitusosuus olisi 15 prosenttia jäsenvaltion suhteellisesta osuudesta suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille allokoitavasta jäännösvoitosta. OECD:n/G20-maiden tekemän pilari 1:tä koskevan sopimuksen täytäntöönpanoa koskevat neuvottelut ovat kuitenkin edelleen kesken. Ennen kuin mahdolliseen yhtiöverotukseen perustuvat omat varat otettaisiin käyttöön, komissio ehdottaa väliaikaista, tilastoihin perustuvaa yritysten voitto-osuuteen perustuvaa kansallista maksuosuutta.

Ehdotusten taloudellisista vaikutuksista

Komission mukaan uusilla omilla varoilla kerättäisiin tuloja EU-budjettiin yhteensä 206 miljardia euroa vuosina 2024—2030 eli vuosittain keskimäärin noin 30 miljardia euroa. Tulot kasvaisivat voimakkaasti vuodesta 2028 alkaen, kun uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä sekä hiilirajamekanismista alettaisiin kerätä varoja unionille. Suomen osuus olisi kokonaisuudessaan noin 3,5 miljardia euroa vuosina 2024—2030 eli vuosittain keskimäärin noin 500 miljoonaa euroa. Suomen maksuosuus olisi jonkin verran suurempi kuin Suomen keskimääräinen BKT-osuus. Tämän on arvioitu merkitsevän noin 25—30 miljoonan euron vuosittaista taloudellista tappiota voimassa olevaan järjestelmään verrattuna.

Yksittäisten ehdotusten osalta on huomattava, että komission ehdottaman päästökauppajärjestelmään perustuvan oman varan vaikutus olisi Suomelle kahdensuuntainen ajankohdasta riippuen. Vuosina 2024—2027 Suomen maksujen osalta vaikutus olisi negatiivinen maksujen noustessa keskimäärin 18 miljoonaa euroa vuosittain verrattuna nykyiseen omien varojen järjestelmään. Tilanne kääntyisi päinvastaiseksi vuodesta 2028 alkaen, kun uuden tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmän myötä Suomen maksuosuus laskisi 1,45 prosenttiin ja samalla taloudellinen hyöty tältä osin kasvaisi vuosittain keskimäärin 30 miljoonaan euroon.

Pilariin 1 perustuvan oman varan osalta komissio ei ole esittänyt vaikutusarvioita.

Eräitä muita huomioita

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että mahdolliset uudet omat varat tulisi ottaa käyttöön vasta unionin uuden rahoituskehyskauden alussa vuonna 2028, jolloin olisi tiedossa myös EU:n tulevat rahoitustarpeet. Mahdollisilla uusilla omilla varoilla kerättävä määrä tulisi ensisijaisesti mitoittaa elpymisvälineen takaisinmaksun menoja vastaavan määrän mukaisesti huomioiden kuitenkin jo päätetyt uudet menokohteet, kuten ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoitus. Hallitusohjelman mukaisesti EU:n omien varojen järjestelmän kehittäminen ei saa aiheuttaa suhteellista lisäkustannusta Suomelle.

Valtioneuvoston kannan tavoin valiokunta suhtautuu kriittisesti komission ehdotukseen yritysten voittoihin perustuvasta tilastollisesta omasta varasta. Tilastollinen oma vara ei toisi lisäarvoa verrattuna nykyiseen bruttokansantuloon perustuvaan omaan varaan, vaan lähinnä monimutkaistaisi

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2023 vp

unionin rahoitusjärjestelmää ilman sanottavaa hyötyä. Ehdotus vaikuttaisi olevan Suomelle myös taloudellisesti epäedullinen. Kansainvälistä yritysverouudistusta koskevan OECD-sopimuksen ensimmäiseen pilariin perustuvan kansainvälisen rahoitusosuuden arviointi omana varana on puolestaan ennenaikaista, koska pilari 1 -hankkeen täytäntöönpanoa koskevan monenvälisen yleissopimuksen valmistelu on edelleen kesken kansainvälisellä tasolla.

Valiokunta painottaa, että jatkoneuvotteluissa tulee ottaa huomioon Suomen ja samalla veronmaksajien kokonaisuus. Tärkeää on jatkossakin ottaa huomioon myös eduskunnan vuonna 2021 hyväksymät omiin varoihin liittyvät lausumat (HE 260/2020 vp — EV 54/2021 vp). Valtioneuvoston kannan mukaisesti komission ehdotusten yksityiskohtia on tarkasteltava edelleen ja Suomen kantaa mahdollisesti tarkennettava neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 3.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Saara Hyrkkö vihr
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Timo Vornanen ps
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Sanna Antikainen ps
varajäsen Eeva Kalli kesk
varajäsen Minja Koskela vas
varajäsen Mikko Lundén ps
varajäsen Krista Mikkonen vihr
varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2023 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tarja Järvinen

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2023 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Suhtaudumme lähtökohtaisesti myönteisesti omien varojen kehittämiseen ja niiden merkityksen kasvattamiseen. Omien varojen kautta pystytään rahoittamaan tarpeellisia ja välttämättömiä yhteiseurooppalaisia hankkeita, jotka tuottavat lisäarvoa koko unionin tasolla. Koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota, energiakriisi sekä pyrkimys strategisen autonomian vahvistamiseen ja talouden kestäväen rakennemuutoksen nopeuttamiseen ovat alleviivanneet EU:n yhteistoiminnan tärkeyttä. Haasteisiin vastaaminen edellyttää suuria panostuksia, ja niiden rahoituksessa omilla varoilla tulee olla merkittävä rooli.

Omien varojen kasvattaminen vähentää painetta kerätä unionin jäsenmailta lisää jäsenmaksu-ja. Omien varojen avulla voimme myös hinnoitella negatiivisia ulkoisvaikutuksia yhteisesti sisämarkkinoilla, mikä parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ja ohjaa kehitystä EU:n ja Suomen strategisten tavoitteiden suuntaan. Joissain tapauksissa tämä vaikutus on merkittävä myös EU:n rajojen ulkopuolella.

Omien varojen kehittämisen kanssa ei ole syytä aikailla. Katsomme, ettei omien varojen kehittämistä ole tarkoituksenmukaista lykätä seuraavalle, vuonna 2028 alkavalle kehyskaudelle, vaan esitettyjä muutoksia tulisi komission esityksen mukaisesti panna toimeen mahdollisuuksien mukaan jo nykyisen rahoituskehysjakson aikana. Tämä vähentäisi osaltaan paineita kasvattaa jäsenmaksuja.

Huomioiden, että muun muassa ekologisen jälleenrakennuksen, digitalisaation ja strategisen autonomian vahvistamisen edellyttämät yhteiseurooppalaiset rahoitustarpeet ovat suuria ja todennäköisesti kasvavia, emme yhdy valtioneuvoston ja valtiovarainvaliokunnan enemmistön näkemukseen siitä, että uudet omat varat tulisi mitoittaa elpymis- ja palautumistukivälineen takaisinmaksutarpeiden mukaan.

Yhdymme valiokunnan kriittiseen kantaan koskien komission esittämää yritysten voittoihin perustuvaa tilastollista omaa varaa. Pidämme erittäin tärkeänä, että valtioneuvosto ja EU edistävät monikansallisten yritysten verotusta koskevan, OECD-sopimuksen ensimmäiseen pilariin perustuvan verojärjestelmän täytäntöönpanoa niin kansainvälisellä kuin EU-tasolla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon Suomen kannasta päättyessään.

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2023 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 3.10.2023

Hanna Sarkkinen vas
Saara Hyrkkö vihr
Minja Koskela vas
Krista Mikkonen vihr