

Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen uudelleenlaatimiseksi (unioinin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt; varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinta)

Eduskuntatunnus

U 49/2022 vp (muutosehdotus)

U 78/2022 vp (uudelleenlaadintaehdotus)

UJ 8/2023 vp (1. U-jatkokirje)

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 16.5.2022 ehdotuksen, joka koskee varainhoitoasetuksen uudelleenlaadintaa (jäljempänä uudelleenlaadintaehdotus, COM(2022) 223 final). Valtioneuvosto antoi sitä koskevan U-kirjelmän (U 78/2022 vp) eduskunnalle 6.10.2022. Komissio antoi lisäksi 22.4.2022 ehdotuksen varainhoitoasetuksen tiettyjen artiklojen muuttamisesta. Tämä ehdotus koski palautettaviin kilpailusakkoihin liittyviä korkoja (jäljempänä muutosehdotus, COM (2022) 184 final; U 49/2022 vp). Muutosehdotuksen artikloja käsitellään parhaillaan osana uudelleenlaadintaehdotusta. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 10.5.2023 U-jatkokirjelmän UJ 8/2023 vp, jossa täydennettiin aiempia kantoja neuvoston neuvottelumandatin hyväksymistä ajatellen.

Trilogeja on valmisteltu neuvoston työryhmässä, budjettikomiteassa. Neuvostoa on edustanut trilogiassa ensin puheenjohtajavaltio Ruotsi ja heinäkuusta lähtien puheenjohtajavaltio Espanja. Nykyisen puheenjohtajan tavoite on, että saavutettaisiin toimielinten välinen yhteisymmärrys vuoden loppuun mennessä. Muussa tapauksessa neuvotteluja jatkaa vuoden 2024 alussa puheenjohtajavaltio Belgia. EP ja komissio yhtä lailla pyrkivät saavuttamaan yhteisymmärryksen vuoden loppuun mennessä.

Tällä U-jatkokirjelmällä täydennetään kantoja nyt, kun käsittelyssä on edetty toimielinten välisiin kolmikanta- eli trilogineuvotteluihin. Euroopan parlamentti (EP) on ehdottanut useita sellaisia lisäyksiä, jotka ovat alkuperäisen komission ehdotuksen ulkopuolella ja näin ollen ristiriidassa uudelleenlaadintamenettelyn (*recast*) kanssa. Neuvosto on kesällä

hyväksymässään neuvottelumandaatissa noudattanut uudelleenlaadintamenettelyä. Puheenjohtaja on antanut viimeisimmän kompromissiehdotuksen (nelisaraketaulukko 17.11.2023) ja lisäksi tausta-asiakirjoja. Neuvottelut toimielinten välillä ovat edelleen käynnissä ja kyseinen kompromissiehdotus ei ole vielä lopullinen neuvottelutulos.

Suomen kanta

Suomen kannat asiakokonaisuuteen on määriteltä U-kirjelmissä U 78/2022 vp, U 49/2022 vp ja jatkokirjelmässä UJ 8/2023 vp.

Suomen edellä mainittuja kantoja täydennetään seuraavasti:

Yleisesti Suomi katsoo, että **varainhoitoasetuksen uudistus** tulisi pysyä **kohdennettuna osauudistuksena**. Suomi suhtautuu siten varauksellisesti Euroopan parlamentin ehdotuksiin, jotka eivät koske komission esittämiä muutosehdotuksia ja ovat ns. uudelleenlaadintamenettelyn ulkopuolella. Suomi voi kuitenkin osana lopullista kokonaiskompromissia tarkastella EP:n uudelleenlaadintamenettelyyn sisältyneitä muutosehdotuksia ja viime kädessä ja perustelluissa tapauksissa myös muutosehdotuksia, jotka eivät sisällyneet uudelleenlaadintaehdotukseen.

Suomelle on erittäin tärkeää, ettei **rauenneiden sitoumusten uudelleenkäyttöä** laajenneta nykyisestä, kuten puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiesityksessä esitetään. Tämän osalta Suomi vaikuttaa U-kirjelmässä U 78/2022 vp esitettyjen kantojen mukaisesti myönteisen loppuratkaisun saavuttamiseksi osana saman mielisten maiden ryhmää.

Lisäksi Suomi pitää erittäin tärkeänä, ettei kysymystä **eturistiriidasta kansallisessa viranomaisessa** tietyssä tilanteessa siirrettäisi unionin toimivaltaiselle viranomaiselle, kuten puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiesityksessä esitetään.

Arachne- ja EDES-järjestelmien pakollisuuden osalta Suomi voi viime kädessä hyväksyä osana kokonaiskompromissia riittävän tasapainoisena pidettävän kompromissin, joka sisältää riittävän siirtymäajan ja jossa vältetään suhteetonta hallinnollista taakkaa. Arachne-järjestelmän osalta Suomi suhtautuu kuitenkin erittäin varauksellisesti ehdotuksiin, jolla annettaisiin Euroopan parlamentille pääsy tietojärjestelmän tietoihin sekä säädösvallan delegointiin Arachne-järjestelmän pakollisuudesta.

Vastuuvapausmenettelyn osalta Suomi pitää perusteltuna EU:n tilintarkastustuomioistuimen lausuntoa, jossa katsotaan, ettei tilinpäätös- ja tilintarkastusaikatauluja tulisi aikaistaa nykyisestä.

Suomi pitää tärkeänä, ettei varainhoitoasetukseen sisällytettäisi säännöksiä siitä, millaista EU-sääntelyä **täydentävää kansallista lainsäädäntöä** olisi mahdollista antaa.

Maailmanlaajuisiin aloitteisiin liittyen Suomi voi osana kokonaiskompromissia hyväksyä EU:lle luotavan mahdollisuuden osallistua maailmanlaajuisiin aloitteisiin. Suomi pitää tärkeänä maailmanlaajuisien aloitteiden hyvää varainhoitoa, toiminnan tuloksellisuutta sekä läpinäkyvyyttä.

Hajautetusta rahoitusstrategiasta Suomi pitää ensisijaisena voimassaolevan lainsäädännön sisällyttämistä varainhoitoasetukseen ilman muutoksia. Tarvittaessa Suomi voi viime kädessä hyväksyä tältä osin mahdollisimman rajattuja kompromissiehdotuksia.

Palautettaviin kilpailusakkoihin liittyvien korkojen käsittelyn ja negatiivisten tulojen osalta, Suomi voi osana kokonaiskompromissia harkita poikkeusta negatiivisten tulojen

kieltoon rajatussa ja hyvin perustellussa tapauksessa. Suomi pitää ensisijaisena sitä, että mahdollinen poikkeus olisi määräaikainen, eikä tulisi asettaa ennakko-oletuksia tuleville rahoituskehyskausille.

Neuvottelujen aikana Suomi tavoittelee edellä mainittujen kantojen mukaista ratkaisua. Suomi muodostaa lopullisen kantansa varainhoitoasetuksen kokonaisuuteen Suomen kokonaisuuteen huomioiden. Arvioitaessa loppuratkaisua, Suomi ei asetu yksin vastustamaan tai pidättäydy asiassa.

Pääasiallinen sisältö

Tässä perusmuistiossa keskitytään EP:n niihin muutoksiin, jotka ovat lisäyksiä verrattuna komission alkuperäiseen uudelleenlaadintaehdotukseen. Lisäksi kerrotaan kolmikanta-neuvottelujen tilanteesta ja neuvoston puheenjohtajan viimeisimmästä kompromissiesityksestä (nelisaraketaulukko 17.11.2023 ja tausta-asiakirjat). Osapuolet pyrkivät neuvotteluissa pakettiratkaisuun, jossa kaikki avoimet kysymykset ratkaistaan kerralla, osana kokonaiskompromissia.

Suomi on tehnyt aktiivisesti vaikuttamista neuvoston työryhmässä sekä muutoin yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa trilogineuvotteluja ennen ja niiden aikana. Esi-merkiksi puheenjohtajavaltiolle on toimitettu kirjallisia kommentteja uudelleenlaadintaehdotuksen eri aihealueista.

Suomi ja useat muut jäsenvaltiot ovat pitäneet ongelmallisena sitä, että monet EP:n ehdottamat muutokset eivät noudata uudelleenlaadintamenettelyä (*recast*), kun taas neuvoston neuvottelumandaatissa uudelleenlaadintamenettelyä on noudatettu. Neuvoston oikeuspalvelu on kuitenkin nähnyt mahdollisena etenemistapana, että myös uudelleenlaadintaehdotuksen ulkopuolisia muutoksia on mahdollista tehdä, jos komissio hyväksyy kyseiset muutokset. Komissiolla on aloiteoikeus EU:n varainhoitoasetusta muutettaessa, jolloin oikeusperustana on SEUT 322 artikla.

EU:n varainhoitoasetus (EU, Euratom) 1046/2018) on laaja kokonaisuus. Varainhoitoasetus on horisontaalinen, pysyvä säädös, jota sovelletaan kaikkiin unionin talousarvion suoritettaviin menoihin ja tuloihin.

Yhteensovittaminen vuosien 2021-2027 monivuotiseen rahoituskehykseen: Rauenneiden sitoumusten uudelleenkäyttö

EP on ehdottanut vielä laajempaa rauenneiden sitoumusten uudelleenkäyttöä (14 ja 15 artiklat) kuin mitä komissio on ehdottanut (15 (4) artikla). Muutokset olisivat poikkeus varainhoitoasetuksen nykyiseen pääsääntöön, joka mukaan sidotut, mutta käyttämättä jääneet maksusitoumusmäärärahat eli sitoumukset peruutetaan. Muutokset aiheuttaisivat nousupainetta jäsenvaltioiden EU-maksuihin, mutta komissio tai EP eivät ole tarjonneet vaikutusarviota ehdotuksistaan. Puheenjohtajan viimeisimmästä kompromissiesityksessä rauenneiden sitoumusten uudelleenkäyttöä ei laajennettaisi verrattuna MFF-so-puun.

Eturistiriidat

Komissio ehdotti uudelleenlaadintaehdotuksessaan, että 61 (2) artiklassa säädettäisiin siitä, että kansallinen lainsäädäntö huomioidaan arvioitaessa voimassaolevaa lainsäädäntöä. EP on lisäksi tehnyt muutoksen, joka on uudelleenlaadintatekniikan sisäpuolella. EP:n ehdotuksen mukaan kansallisen viranomaisen virkahenkilö, jonka esteellisyys tulisi ratkaista, siirtäisi asian esihenkilölleen tai, jos se on tarpeen, kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Kun kyse olisi korkean viran haltijasta, hän siirtäisi asian

toimivaltaiselle unionin viranomaiselle. Puheenjohtajan viimeisin kompromissiesitys ei sisällä tällaista muutosta varainhoitoasetukseen.

EU-rahoituksen saajien tietojen rekisteröinti, tiedonlouhinta ja keskitetty julkaisu (Arachne- ja FTS-tietojärjestelmät)

Arachne on komission ylläpitämä tietojärjestelmä EU-rahoituksen saajien tietojen rekisteröintiin ja tiedonlouhintaan. Osa EP:n muutoksista Arachnea koskeviin säännöksiin on uudelleenlaadinnan sisäpuolella ja osa ulkopuolella. Neuvosto ehdotti kannassaan, että Arachnen käyttö on säilyisi vapaaehtoisena kansallisissa viranomaisissa. Komissio ja EP kannattavat Arachnen pakollisuutta kansallisissa viranomaisissa, mutta EP ehdottaa lyhyempää ja komissio pidempää siirtymäaikaa. EP on tehnyt myös muita lisäyksiä mm. ehdottaen itselleen pääsyä Arachneen. Trilogineuvotteluissa komissio on tehnyt kompromissiesityksen, jossa se ehdottaa säädösvallan delegointia Arachnen pakollisen käytönoton suhteen, joko väljemmässä muodossa tai tarkemmin rajatussa muodossa. Tietosuojasta kompromissiesitykseen ja tausta-asiakirjoihin on sisällytetty neuvoston kannassa olleita säännöstekstejä. Komissio kertoo huomioineensa tietosuojan vaatimukset, myös Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnon 14/2022.

Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä EDES

Sekä komissio että EP ehdottavat, että varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä EDES tulisi pakolliseksi myös kansallisten viranomaisten päätöksenteossa ilman siirtymäaikaa. Neuvosto on neuvottelumandaatissaan kannattanut EDES-järjestelmän käytön vapaaehtoisuutta kansallisissa viranomaisissa. Suurin osa EP:n muutoksista on uudelleenlaadintatekniikan sisäpuolella. Useassa kohdin EP hyväksyy komission alkuperäisen ehdotuksen ja lisäksi EP on tehnyt joitain muutoksia. EP:n muutokset voisivat lisätä hallinnollista taakkaa ohjelmien hallinnoinnissa. Puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiesityksessä ehdotetaan EDES:n pakollista soveltamista kansallisissa viranomaisissa.

Vastuuvapausmenettely

EP:n ehdottamat muutokset vastuuvapausmenettelystä (*discharge procedure*) ja tilinpäätöksen hyväksymisestä (*approval final accounts*) ovat osin uudelleenlaadintatekniikan sisäpuolella ja osin ulkopuolella. EP ehdottaa muutoksia aikatauluihin ja menettelyihin. Neuvosto ei neuvottelumandaatissaan kannata aikataulujen muuttamista, eikä myöskään tilintarkastustuomioistuin lausunnossaan. Puheenjohtaja on kuitenkin viimeisimmässä kompromissiesityksessään huomionut EP:n muutokset ja ehdottaa, että uudet tilinpäätösaikataulut tulisivat voimaan varainhoitovuodesta 2026 alkaen. EU:n vastuuvapausmenettelystä määrätään SEUT 319 artiklassa. Sen mukaisesti neuvoston antamasta suosituksesta EP myöntää komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden.

Hallinnollinen taakka ja lisäsääntely

EP:n ehdottamat muutokset hallinnollisesta taakasta ja kansallisesta lisäsääntelystä (*gold-plating*) ovat osin uudelleenlaadintatekniikan sisäpuolella ja osin ulkopuolella. EP ehdottaa, että varainhoitoasetuksessa säädettäisiin siitä, että muun muassa jaetussa hallinnoinnissa kansallisten viranomaisten tulisi lähtökohtaisesti pidättäytyä ylimääräisestä hallinnollisesta taakasta edunsaajia kohtaan. Ylimääräistä olisi sellainen hallinnollinen taakka, joka tulisi voimassaolevan unionin lainsäädännön lisäksi. Puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa ehdotetaan, että varainhoitoasetuksen artikloita ei muutettaisi tältä osin, mutta johdantokappaleeseen tehtäisiin tietyt komission ehdottamat lisäykset.

EU:n rahoitusosuudet maailmanlaajuisiin aloitteisiin

Komissio on alun perin ehdottanut, että EU voisi osallistua ja tehdä rahasuorituksia maailmanlaajuisiin aloitteisiin. Neuvosto poisti kannassaan kyseisen artiklan. EP on muokannut komission ehdotusta edelleen ja on mm. vahvistanut EU:n lainsäätäjien osallistumista päätöksentekoon. Suurin osa EP:n tekemistä muutoksista on uudelleenlaadintatekniikan sisäpuolella. Puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiesityksessä on muokattu artiklaa edelleen ja on pyritty huomioimaan sääntelyn toimivuus käytännössä sekä läpinäkyvyyden toteutuminen.

Hajautettu rahoitusstrategia

EP:n muutokset hajautetusta rahoitusstrategiasta (*diversified funding strategy*) ovat pääosin uudelleenlaadintatekniikan ulkopuolella. EP on esittänyt velanotolle vuosittaista ylärajaa sekä lukuisia muita muutoksia. Neuvostossa työryhmätasolla ehdotus velanotolle asetettavasta vuosittaisesta ylärajasta ei ole saanut kannatusta. Lisäksi, useat jäsenvaltiot ovat katsoneet, että hajautettua rahoitusstrategiaa koskeva voimassa oleva lainsäädäntö ((EU, Euratom) 2022/2434) tulisi sisällyttää varainhoitoasetukseen ilman muutoksia. Puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa esitetään kompromissiksi joitain muutoksia voimassaolevaan lainsäädäntöön mm. hajautetun rahoitusstrategian soveltamisen lähtökohtaisuudesta.

Palautettaviin kilpailusakkoihin liittyvät korot (muutosehdotus)

Mitä tulee palautettaviin kilpailusakkoihin liittyviin korkoihin, EP hyväksyisi komission muutosehdotuksen sellaisenaan. Neuvosto puolestaan on esittänyt tiettyjä artiklakohtia poistettavaksi koskien mm. negatiivisia tuloja. Puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa on ehdotus, jonka mukaan negatiivisten tulojen kieltä koskevasta periaatteesta poikettaisiin kilpailusakkoihin liittyvien korkojen käsittelyssä. Poikkeus olisi kuitenkin määräaikainen, kuluvan rahoituskehyskauden eli vuoden 2027 loppuun saakka.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 322 artikla; tavallinen lainsäätämismenettely; tilintarkastustuomioistuimen kuuleminen

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artikla

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa asiaa on valmisteltu budjetti (BUDG)- ja talousarvion valvonta (CONT) -valiokunnissa. Euroopan parlamentin täysistunto hyväksyi varainhoitoasetuksen uudelleenlaadintaa koskevan kannan toukokuussa 2023 (2022/0162(COD)). Euroopan parlamentin esittelijöinä asiassa toimivat Nils Ušakovs (BUDG; S&D, LV) ja Monika Hohlmeier (CONT; EPP, DE). Euroopan parlamentti päätti osallistumisesta toimielinten välisiin neuvotteluihin täysistunnossaan 8. toukokuuta.

Kansallinen valmistelu

EU34-jaosto, kirjallinen menettely, 27.-28.11.2023

Eduskuntakäsittely

U 78/2022 vp, VaV 18/2022 vp, SuVEK 182/2022 vp (uudelleenlaadintaehdotus)

U 49/2022 vp, VaVP 38/2022 vp, SuVEK 93/2022 vp (muutosehdotus)
 E 143/2022 vp; EJ 11/2022 vp; U 99/2022 vp (hajautettu rahoitusstrategia)
 UJ 8/2023 vp; VaVP 4/2023 vp; SuVEK 6/2023 vp (U-jatkokirjelmä)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Mahdollinen kompromissiratkaisu varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinnasta saattaa edellyttää Suomen lainsäädännön tarkistamista ainakin EU:n saatavien perinnässä avustamisen ja tietojärjestelmien (Arachne, FTS ja EDES) osalta. Tätä on selostettu tarkemmin kirjelmässä U 78/2022 vp ja UJ 8/2022 vp. Täydentävät kansalliset säännökset voisivat koskea mm. kansallisten viranomaisten toimivaltuuksia sekä kansallisten viranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Kansallisen täydentävän sääntelyn lisäksi virkahenkilöiden ohjeistaminen ja kouluttaminen voi olla tarpeen. Komission säädösehdotuksessa oli siirtymäaika Arachne- ja FTS-järjestelmien osalta, mutta ei EDES-järjestelmän ja EU:n saatavien osalta. Suomi on pitänyt esillä riittävien siirtymäaikojen tärkeyttä, jos varainhoitoasetus edellyttää täydentävän kansallisen sääntelyn antamista.

Suomen lainsäädännössä esteellisyydestä säädetään hallintolain 28 ja 29 §:ssä. Voimassaolevan EU:n varainhoitoasetuksen 61 artiklassa säädetään eturistiriidoista. Kyseisen artiklan mukaan kansallisen viranomaisen on epäillessään olevansa eturistiriitatilanteessa siirrettävä asia esihenkilönsä ratkaistavaksi.

Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotusten taloudellisia vaikutuksia on käsitelty U-kirjelmässä U 78/2022 vp ja U 49/2022 vp sekä U-jatkokirjelmässä UJ 8/2023 vp.

Komissio on antanut tänä syksynä lisätietoa palautettaviin kilpailusakkoihin liittyvistä koroista ja negatiivisista tuloista. Komissio on antanut tietoa budjettivaikutuksesta, joka aiheutuu EU-tuomioistuimessa käsiteltävänä olevista tuomioistuinasioista. Komission mukaan määrät, jotka vähennettäisiin negatiivisina tuloina, näkyisivät avoimesti EU:n talousarviossa omana momenttinaan. Komission mukaan järjestelyllä ei olisi vaikutuksia EU-budjettiin kokonaisuutena, sillä nykyisin samat määrät käsitellään menoina EU-budjetin otsakkeessa 7 (Hallintomenot). Komission mukaan EU-tuomioistuimessa parhailaan käsiteltävissä valitusasioissa on kyse usean sadan miljoonan euron mittaluokasta yhteenlaskettuna.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan tilintarkastustuomioistuin antoi marraskuussa 2022 lausuntonsa 6/2022.

Euroopan tietosuojavaltuutettu antoi heinäkuussa 2022 lausuntonsa 14/2022.

Asiakirjat

COM(2022) 223 final + liite I komission 16.5.2022 antama uudelleenlaadintaehdotus
 A-9-2023-1080_EN Euroopan parlamentin mietintö, 8.5.2023
 10361/2023 ADD 1 Neuvoston neuvottelumandaatti, 9.6.2023
 WK 15344/2023 INIT Nelisaraketaulukko trilogineuvotteluja varten, 17.11.2023

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/BO Anna Hyvärinen, etunimi.sukunimi@gov.fi, p. +358 2955 30405

VAHVA-tunnus

EU/91/2022

EU/960/2022