

Juha Raitio, OTT, VT
eurooppaoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Suuri valiokunta

Helsinki 14.7.2020

Lausunto: EU:n elpymissuunnitelma, MFF+ ja elpymisväline (Neuvoston oikeuspalveluiden yksikön selvitys elpymisvälineestä (9062/20), Valtioneuvoston kirjelmät U 27/2020 vp ja U 30/2020 vp elpymisvälineestä, jatkokirje UJ 20/2020 vp U 45/2020 ym.)

1. Aluksi

Suuressa valiokunnassa on käsiteltävänä Euroopan komission 27.5.2020 julkistamat EU:n monivuotista rahoituskehystä sekä elpymisrahastoa koskevat esitykset niin, että esille nousseisiin oikeudellisiin ongelmiin on saatu neuvoston oikeuspalveluiden 24.6.2020 päivätty lausunto. Tähän liittyen olen saanut kutsun osallistua Suuren valiokunnan asiantuntijakuulemiseen torstaina 16.7.2020 klo. 10.00. Keskityn lausunnossani tähän minulle tietoon saatettuun asiakirja-aineistoon oikeudellisesta näkökulmasta. Tässä yhteydessä on selvyuden vuoksi syytä todeta se kirjelmän U 27/2020 vp sivulla 2 määritelty EU:n elpymisvälinekokonaisuus, jonka osalta tulee huomioida itse elpymisväline-asetusta koskeva ehdotus (COM (2020) 441 final), ehdotus omien varojen päätöksen muuttamisesta (COM (2020) 445 final¹) sekä ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF-

¹ Ehdotuksen mukaan komissio saa lainata unionin puolesta varoja pääomamarkkinoilta enintään 750 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina. Tuotot siirretään unionin ohjelmiin Euroopan unionin elpymisvälineen mukaisesti.

väline) perustamisesta (COM (2020) 408 final). Itse asiassa tässä kokonaisuudessa olisi hyvä käsitellä myös EKP:n velkakirjojen osto-ohjelmiin liittyviä ongelmia, jotka liittyvät samaan kontekstiin kuin nyt käsiteltävä elpymisvälinekokonaisuus, mutta pysyn nyt kuitenkin tehtävänannon mukaisissa rajoissa ja viittaan tämän seikan osalta aikaisemmin Suurelle valiokunnalle 5.6.2020 antamaani lausuntoon. En käsittele tässä myöskään poikkeuksellisia kansallisia valtiontukijärjestelyjä, jotka voidaan pandemia-tilanteessa oikeuttaa SEUT 107(2b) artiklan nojalla.

Nyt olemme tilanteessa, jossa EU on yli kymmenkertaistamassa velkansa. EU:n varat tulevat lähinnä jäsenmaksutuloista. On aivan selvää, että EU:n vastuiden lisääminen lisää myös jäsenvaltioiden vastuuta. Velasta on määrä jakaa pääosa avustuksina, mikä on budjetissa menoerä, jonka katteeksi EU:lla ei ole riittävästi omia varoja. Käytännössä avustuksia esitetään katettavan siis velalla. Tämä aiheuttaa selvitystarpeen siitä, rikkooko järjestely SEUT 310 artiklassa ilmaistua budjetin tasapainoperiaatetta. Käsillä olevassa neuvoston oikeuspalveluiden lausunnossa tähän SEUT 310 artiklan tulkintaan on keskitytty useiden kymmenien sivujen verran niin, että lausunnon pääosa muodostuu analyysistä, millä tavoin budjetin tasapainoperiaatetta loukkaava järjestely vältetään. Mielestäni tämä osoittaa, että perustuslakivaliokunnan kesäkuussa lausunnossaan PEVL 16/2020 vp esittämät varsin hyvin perustellut oikeudelliset arviot ovat tulleet huomioiduksi neuvoston oikeuspalveluiden yksikössä. Nyt käsillä olevassa lausunnossani tulen pohtimaan mm. jäsenvaltioiden takausvastuuta, jonka neuvoston oikeuspalvelut ottaa lausunnossaan esiin.

Toinen seikka, joka on alkuun todettava, liittyy käsillä olevan ongelman monimutkaisuuteen. Elpymisvälinekokonaisuutta koskeva problematiikka ei rajoitu vain oikeudellisiin pohdintoihin, vaan tätä hanketta arvioitaessa tulee ottaa huomioon sen taloudelliset vaikutukset ja jäsenmaiden solidaarisuuteen liittyvät EU-poliittiset painotukset. Jätän tarkoituksella tämän puolen asiasta vähemmälle huomiolle, koska asiantuntemukseni rajautuu oikeudellisiin arvioihin. Olen kuitenkin ymmärtänyt, että tämä elpymisvälinekokonaisuus halutaan saattaa voimaan EU-maiden ostovoiman ja siten sisämarkkinoiden toimivuuden vuoksi, koska globaalien pandemian seurauksena edessä voidaan ennustaa olevan huomattavia ongelmia maailmankaupassa. Elpymisväline on omiaan vaikuttamaan sisämarkkinakauppaan kohentavasti.

1. Säännöspohjasta, lainasta ja avustuksista

Neuvoston oikeuspalveluiden lausunnon (s. 50) mukaan elpymisvälineen oikeusperustaksi soveltuu SEUT 122(1) artikla, joka kuuluu seuraavasti:

”Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta alueellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden perussopimuksessa määrättyjen menettelyjen soveltamista.”

Korona-pandemia on aiheuttanut kiistatta poikkeuksellisen taloudellisen tilanteen, joka on johtanut elpymisvälineen tavoitteena olevaan taloudellisen tuen järjestelyyn ”jäsenvaltioiden yhteisvastuun” (*solidarity*) hengessä. Oikeusperusta kytkee neuvoston oikeuspalvelun mukaan suunnitellut tukitoimet korona-pandemiaan liittyviksi ja sen vuoksi on huomionarvoista, että oikeuspalvelu esittää kritiikkiä tuesta, jota on suunniteltu EU:n ulkopuolisten kolmansien maiden tukemiseksi (s. 53-54). Tämä seikka puoltaa Suomen hallituksen linjausta neuvotella siitä, onko elpymisvälineen suuruus oikein mitoitettu, eli siis olisiko sen kokoa perusteltua pienentää. Tätä SEUT 122(1) artiklan oikeusperustaa voidaan pitää merkittävänä siksikin, että se korostaa elpymisvälineen väliaikaista luonnetta (s. 55).

On siis huomioitava, että neuvoston oikeuspalvelu ei kytke Korona-pandemiaa SEUT 122(2) artiklan² tarkoittamaan luonnonmullistukseen rinnastuvaksi syyksi tukitoimille. Tätä oikeusperustaa käytettiin Kreikan velkakriisin hoidossa vuonna 2010, kun asetuksella N:o 407/2010³ perustettiin Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi. Tämä on sinänsä perusteltua siksi, että SEUT 122(2) artikla soveltuu oikeusperustaksi silloin, jos jollekin tai joillekin jäsenmaille on aiheutunut jostakin luonnonmullistukseen tai sellaiseen verrattavissa olevasta tapahtumasta taloudellinen shokki. Nyt korona-pandemian vaikutukset vaikuttavat koko Euroopan unioniin ja tilanne on sikäli toinen kuin Kreikan velkakriisin aikaan. Siispä SEUT 122(1) artikla on keskeinen oikeusperusta elpymisvälineen taustalla, mutta pelkästään sen varaan tulkintaa ei voida rakentaa.

Syynä on se, että SEUT 310 artiklan mukaan EU:n tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta⁴ varten ja talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Tämä ei ole kirjoitettu punnintanormin eli periaatteen muotoon, vaan tämä on selkeä sääntö, vaikka sitä

² Kyseissä kohdassa todetaan seuraavaa: 2. Jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä.

³ Ks. EUVL, N:o L 118, 12.5.2010, s. 1.

⁴ Varainhoitovuosi alkaa SEUT 313 artiklan mukaan tammikuun alusta ja päättyy joulukuun loppuun.

kutsutaankin EU:n budjetin tasapainoperiaatteeksi. Se saa ilmaisunsa myös budjetin varainhoitosääntöjä koskevassa asetuksessa (EU, Euratom) 2018/1046⁵, jonka 17 artiklan mukaan tasapainoperiaatteella tarkoitetaan sitä, että budjetin menojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa kunakin varainhoitovuonna, joka on SEUT 313 artiklan mukaan kalenterivuosi. Tämä seikka on asianmukaisesti huomioitu valtiovarainministeriön 2.7.2020 päivätyssä perusmuistiossa U 45/2018 vp sivuilla 24-25.

Tähän liittyy mainitun 17(2) artiklan mukaan myös unionia sitova lainakielto, jonka mukaan unioni sekä asetuksen 70 ja 71 artiklassa tarkoitetut unionin elimet eivät saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa. Varainhoitovuoden ylijäämä otetaan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon tulona ja alijäämä maksumäärärahana. SEUT 311(2) artiklan mukaan unionin talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan omin varoin, sanotun kuitenkin rajoittamatta muita tuloja.

Käytännössä unionilla on kuitenkin noin 66,5 miljardia lainaa (EU investor prospectus, heinäkuu 2020), eli onko lainakieltoa vai ei? Pitää huomata, että olennaista on budjetin tasapainoperiaatteen noudattaminen. Lainaa ei saa ottaa niin, että budjetista tulisi alijäämäinen ja tätä alijäämää yritettäisiin kattaa lainalla. Käytännössä EU on ottanut lainaa ns. lending & borrowing-periaatteella, eli siis EU on ottanut lainaa ja jakanut sitä lainana eteenpäin. Tämä ei riko SEUT 310 artiklassa tarkoitettua budjetin tasapainoperiaatetta, koska sekä otettu laina että annettu laina merkitään taseeseen ja pelkät lainanhoitokulut tulevat menoiksi tuloslaskelmaan (ks. IPSAS-kirjanpitosäännöstö, eli International public sector accounting standard). Ne ovat niin pieniä summia, että EU:n omat varat ne kattavat ja budjetin tasapainoperiaate ei tule rikotuksi. EU voi siis ottaa markkinoilta suunnittelemlaan tavalla 750 miljardia euroa lainaa, mikäli samalla huolehditaan siitä, ettei budjetin tasapainoperiaatetta loukata.

Tässä piilee nyt neuvoston oikeuspalveluiden (NOP) selvityksen ydin, eli kuinka budjetin tasapainoperiaatetta noudatetaan, jos 500 miljardia jaetaan avustuksina, jotka muodostavat budjettiin menoerän, jota ei voida lainalla kattaa SEUT 310 artiklan budjetin tasapainoperiaatteen nojalla? Vastaus perustuu kahteen seikkaan. Ensinnäkin järjestely on määrä toteuttaa EU:n toimintabudjetin ulkopuolisena SEUT 175(3) artiklan tarkoittamana järjestelynä, johon liittyvät tulot ja menot eivät

⁵ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta, EUVL, N:o L 193, 30.7.2018, s. 1-122.

muodollisesti tulkiten vaikuta toimintabudjetin tasapainoon. Vielä merkittävämpi perustelu on se, että neuvoston oikeuspalveluiden mukaan komission ehdotusta on muutettava niin, että 500 miljardin euron menon muodostavaa avustusta on budjetissa tasapainotettava ”jäsenvaltioiden peruuttamattomalla, lopullisella ja täytäntöönpanokelpoisella” maksutakuulla eli siis käytännössä jäsenvaltioiden antamalla takauksella.

Tämä jäsenvaltioiden maksutakuu on aivan olennainen muutos ja tulkintani mukaan poistaa aiheen oikeudelliseen kritiikkiin, jota olen aikaisemmin kesäkuussa 2020 esittänyt budjetin tasapainoperiaatteen rikkomisesta. Luotonantajan kannalta on olennaista tietää, miten EU:n omat varat ylittävä menoerä katetaan ja nyt on neuvosto oikeudellisesti perustellulla tavalla esittänyt, että se tapahtuu jäsenvaltioiden antamin takauksin/maksusitoumuksin. On sitten poliittinen kysymys, hyväksyvätkö jäsenvaltiot tämän neuvoston esittämän korjausesityksen. On myös otettava huomioon, että esityksessä kaavailut keinot EU:n omien varojen lisäämiseksi (esim. digivero, muovimaksu) vaativat ensin hyväksynnän poliittisessa prosessissa, mikä vie oman aikansa ja ei ole itsestään selvää, että vaadittava äänikynnys ylittyy. Toki tämä takauksiin perustuva budjetin tasapainotus kannustaa jäsenvaltiota mahdollisen oman takausriskinsä aktualisoitumisen välttämiseksi tai pienentämiseksi hyväksymään EU:n omien varojen lisäksi esitetyt toimet (esim. EU-verot).

Takauksiin/maksusitoumuksiin liittyy aina se riski, että jonkin jäsenvaltion osuus jää maksamatta. Tähän seikkaan on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota sekä valtiovarainministeriön U-jatkokirjeessä VM2020-351 sivulla 13 että kirjelmässä U 30/2020 vp, s. 15, jossa todetaan seuraavaa:

”Lainojen osalta EU:n talousarviosta mahdollisesti katettaviin vastuisiin liittyen jäsenvaltioille ei synny rahoituksellista velvoitetta, jos jäsenvaltiot maksavat lainansa takaisin moitteettomasti. Jos yksittäinen jäsenvaltio jättäisi velvoitteensa hoitamatta, komissio voisi pyytää muilta jäsenvaltioilta varoja kattamaan puuttuvan osuuden muilta jäsenvaltioilta jäsenvaltioiden BKTL-osuuden mukaisesti omien varojen katon ja maksukaton välisen liikkumavaran puitteissa. Suomen BKTL-osuus on 1,73 % EU27-maiden bruttokansantulosta (n. 4,3 mrd euroa 250 mrd euron kokonaislainamäärästä). Tämä osuus voisi tilapäisesti ylittyä, mutta osuudet tasattaisiin myöhemmässä vaiheessa”.

Osuutensa maksamatta jättäneeltä jäsenvaltiolta peritään korkoa maksamatta jääneestä osuudesta, joten ei pitäisi olla kannustinta jättää velvoitteita suorittamatta.

Näiden jäsenvaltioiden vastuiden mahdollisten maksamatta jäämisten vuoksi velkojilla on käytäntönä vaatia ns. ylitakausta tai sitä vastaava järjestely.⁶ Olen ymmärtänyt, että nyt käsillä olevassa elpymisvälinekokonaisuudessa eräänlainen ylitakaustjärjestely toteutetaan muutoksella EU:n omia varoja koskevaan päätökseen, jonka 3 artiklaa esitetään muutettavaksi niin, että omien varojen maksusitoumuksiin tulisi 0,6 % korotus. Asetusehdotuksen johdannossa tätä perustellaan niin (13 i-kohta), että näin voidaan kattaa ”poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta lainanottovaltuudesta aiheutuvat ylimääräiset taloudelliset velvoitteet ja ehdolliset velat ja varmistaa rahoitusvakausta myös talouden laskusuhdanteen aikana”.⁷ Tämän on tulkittu merkitsevän käytännössä sitä, että 0,6 %:n erilliskorotuksen seurauksena EU keräisi jäsenvaltioilta vuosittain enemmän kuin mitä 750 miljardin lainan vuosittaisen lyhennyksen enimmäismäärä on. Tähän liittyen oletan, että laskelmat tarkentuvat myöhemmin, mutta joka tapauksessa jo tässä vaiheessa näen erittäin perusteltuna ja kannatettavana, että tällainen ylitakaukseen rinnastuva järjestelmä on määrä toteuttaa elpymisvälineen rahoituksessa.

Kun otetaan huomioon U-kirjelmät 30/2020 vp ja 27/2020 vp⁸, niin laskelma yhteensä 750 miljardin lainanotolle täsmentyy siten seuraavaksi:

- 310 mrd – ”ohjelma, josta rahoitetaan elpymistä ja taloudellista ja sosiaalista palautumiskykyä” (“lending for spending”)
- 250 mrd. – lainat jäsenvaltiolle (“lending & borrowing”)
- 123,2 mrd – talousarviossa jo olevia ja uudelleen tämän elpymisvälinekokonaisuuden yhteyteen järjestettyjä kohteita (esim. 7,7 mrd terveysalan ohjelmaan tai 2 mrd pelastuspalvelualan ohjelmiin)
- 66,8 mrd – takausvastuita

Suomen vastuut tästä kokonaisuudesta ovat siten 1,7 % 310 miljardista eli 5,3 mrd, mutta ylitakausta huomioiden 1,7 % 500 miljardista on 8,5 mrd, joka tulee ottaa vastuiden kokonaislaskelman pohjaksi. Tähän on lisättävä 250 miljardin lainojen osalta Suomen vastuusuus, eli saman kaavan mukaan laskettuna 4,3 mrd, jolloin päädytään valtioneuvoston laskelmaan yhteensä noin 13 mrd vastuisiin Suomelle.

⁶ Ks. ylitakauksista tarkemmin Euroopan vakaustmekanismia koskeva Moody’s luottoluokitusraportti: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/credit_opinion_-_european-stability-mechanism-esm-aa1-stable_-_28apr20.pdf. EVM:n kokonaispääoma on 704,8 mrd ja efektiivinen lainanantokapasiteetti 500 mrd, joten ylitakauksen määrä olisi kertoimen 1,41 mukainen. EVM:llä on maksettua pääomaa 80,55 mrd ja sen luottoluokitus on sama kuin Suomen valtiolla, eli Aa1.

⁷ Ks. COM (2020) 445 final, s. 8.

⁸ Ks. erittely U 27/2020 vp, s. 4-5.

On tärkeää, että tilanteessa, jossa EU:lle syntyy 500 miljardin euron avustuksen myötä menoerä, kukin jäsenvaltio selvittää tarkkaan oman takausosuutensa suuruuden ja riskit. Tässä vaiheessa on siis vielä epävarmaa, saadaanko suunnitellulla tavalla EU:n uusia omia varoja säädettyä, joten rahamarkkinoilla täytäntöönpanokelpoisten jäsenvaltioiden maksusitoumusjärjestelyjen sopiminen on aivan olennaista. Katson tähän liittyen, että kirjelmästä U 45/2018 vp (siis muistio VM2020-00349, s. 4) ilmenevä valtioneuvoston linjaus omia varoja koskevan päätöksen 6 (4) artiklan tarkennustarpeesta on kannatettava ja perusteltu. Valtioneuvosto nimittäin katsoo, että mainittua 6(4) artiklaa olisi täsmennettävä niin, että omien varojen päätöksessä tulisi säätää jäsenvaltioiden vastuun enimmäismäärä sekä vastuun peruste eli ns. BKTL-avain. Näin ns. pro rata-periaate säädettäisiin niin, että sen muuttaminen jatkossa vaatisi neuvoston yksimielisyyden, mikä on omiaan lisäämään järjestelmän vakautta ja ennakoitavuutta. Ei siis ole riittävää, että mainitussa 6(4) artiklassa vain säädettäisiin käteisvarojen asettamisessa tarvittaessa komission käyttöön, vaan tulee säätää jäsenvaltioiden vastuuvélvoitteesta tarkemmin.⁹

Elpymisvälinekokonaisuutta koskevissa laskemissa on siis otettava huomioon ainakin seuraavat kolme kysymystä lainojen takaisinmaksussa: EU:n omat varat ja tulot nyt, tulevat uudet omat varat eli siis kuinka EU:n omat varat kasvavat sekä jäsenvaltioiden takaukset vakuutena EU:n lainalle. Lisäksi elpymisvälinekokonaisuuden taloudellista järjestelyä pohdittaessa on myös otettava huomioon ne jo olemassa olevat takaukset, joita Suomella on suhteessa bruttokansantuotteeseen enemmän kuin EU-mailla keskimäärin.¹⁰ Vasta sitten kun tiedetään Suomen takausvastuisiin liittyvä tarkennettu laskelma, olisi aiheellista ottaa kantaa siihen, mikä vaikutus elpymisvälineellä on eduskunnan budjettivaltaan. Tulkitsen siten tässä vaiheessa laskelmien olevan vielä keskeneräisiä ja asia tarkentunee jatkoneuvotteluissa.

2. Ulkoisiin käyttötarkoituksiin sidotut tulot?

Unionin budjetissa lainanotto ei siis ole EU:n tuloa. Tähän kysymykseen tulee tehdä merkittävä tarkennus. Komission esityksen mukaan EU:n lainaamat varat olisivat ulkoisiin käyttötarkoituksiin sidottuja tuloja (*external assigned revenue*) ja ne olisivat käyttötarkoituksiltaan erillinen erä omien

⁹ Tällä hetkellä omien varojen päätöstä ehdotetaan muutettavan niin, että lisätään uusi 6 (4) artikla seuraavasti: ”Jos talousarviossa hyväksytyt määrärahat eivät riitä kattamaan 3 b artiklassa tarkoitettua lainanotosta aiheutuvia unionin velvoitteita, jäsenvaltioiden on asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön”. Tässä muodossa esitys on siis liian ylimalkainen ja vaatii täsmennystä, mistä ks. COM (2020) 445 final, s. 10.

¹⁰ Suomella on suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018 ollut takausvastuita jopa 32,56 %. Seuraavaksi eniten on Itävallalla 16,26 %. Yli 10 % takausvastuu suhteessa BKT:hen on vain Tanskalla (14,75 %), Saksalla (12,84 %), Ranskalla (11,61 %), Luxemburgilla (11,13 %), Itävallalla ja Suomella. (lähde: Eurostatin tilastot)

varojen päätöksessä. Tämä viittaa varainhoitoasetuksen (EU) 2018/1046¹¹ 21 (5) artiklan poikkeamismahdollisuuteen varainhoitoasetuksen 20 artiklasta, jonka mukaan tulojen kokonaismäärän on katettava maksumäärärahojen (menojen) kokonaismäärä. Varainhoitoasetuksen 21 artikla koskee tilannetta, jossa tulot sidotaan tiettyyn käyttötarkoitukseen ja siis käytetään tietyn menoerän rahoittamiseen. Pandemiasta on syntynyt menoja, joiden kattaminen on mahdollista tämän varainhoitoasetuksen 21 artiklan keinoin. On merkittävä ja aivan olennainen lisäys, että komissio ehdottaa omien varojen päätökseen lisättäväksi 3 a artiklan, jonka mukaan unioni ei käytä lainaksi otettuja varoja toimintamenojen kattamiseen.¹²

EU:n budjetissa on ulkoisia ja sisäisiä käyttötarkoituksiinsa sidottuja tuloja varten erityisiä budjettikohtia, eli on huomattava, että nämä käyttötarkoitukseensa sidotut tulot eroavat budjetin EU:n varsinaiseen toimintaan kuuluvista tuloista, joihin budjetin tasapainoperiaatteen tulkinta tässä esityksessä vaikuttaa ennen muuta kohdistuvan. Nimittäin esityksessä avustuksiin tarkoitettu lainalla hankittu 500 miljardia euroa olisi ulkoista käyttötarkoituksiinsa sidottua tuloa niin, etteivät ne muodostaisi tuloa tai menoa vuosibudjetissa (ks. perusmuistio 2.7.2020, U 45/2018 vp, s. 25). Kun sitten vielä lisäksi taseeseen lisättäisiin 750 miljardin euron lainasta 250 miljardia euroa edelleen lainoina jaettavaksi (*lending & borrowing*), niin teknisesti budjetin tasapainoperiaatetta koskeva ongelma näyttäisi elpymisvälineen osalta poistuneen.

SEUT 310(4) artiklan mukaan talousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi unioni ei anna sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja 312 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen (ks. tästä tarkemmin myös neuvoston oikeuspalveluiden lausunto, s. 17-21). Unionin huomattava lainanotto (750 mrd) ei loukkaa talousarvion kurinalaisuutta siksi, että budjetin tasapainoperiaatteen toteutumisesta asetetaan viime kädessä jäsenvaltiot taloudelliseen vastuuseen täytäntöönpanokelpoisen takausjärjestelyn muodossa. Unioni voi siis esittää vakuuden. Siis EU ei saa hoitaa toimintakulujaan velalla, mutta pandemian aiheuttaman taloudellisen shokin vaatiman avustusjärjestelyn rahoittaminen velalla on mahdollista, kun taustalla on jäsenvaltioiden antama takausjärjestely, joka tasapainottaa varainhoitoasetuksen 21

¹¹ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta, EUVL, N:o L 193, 30.7.2018, s. 1-222.

¹² Ks. COM (2020) 445 final, s. 9.

artiklaan perustuvan kertaluonteisen taloudellisen järjestelyn. Pitkällä tähtäimellä EU:n mahdollisesti saamat lisäykset omiin varoihin lisäävät hankkeen perusteltavuutta budjetin tasapainoperiaatteen näkökulmasta. Unionin suunnittelema velka olisi määrä maksaa takaisin korotetuilla, tulevilla jäsenmaksuilla ja mahdollisilla uusilla omilla varoilla vuosina 2028-2058. Ilmeisesti tähän on tulossa muutos niin, että takaisinmaksu alkaisi jo 2026, mutta tästä ei ole vielä dokumenttia siinä materiaalissa, johon lausuntoni pohjautuu.

VM:n perusmuistiossa U 45/2018 vp (2.7.2020) todetaan (s. 25), etteivät neuvoston oikeuspalvelun ehdotukset ole SEUT 125 artiklan *no bail out*-kiellon vastaisia ja olen samaa mieltä.¹³ Järjestelyssä kaikki jäsenvaltiot saavat tukea, eli kyse ei ole yksittäisten jäsenmaiden tukemisesta. Lisäksi neuvoston oikeuspalvelu korostaa sitä, että jäsenvaltion vastuu rajoittuisi vain kunkin jäsenvaltion omaan laskennalliseen osuuteen EU:n velasta (ei *joint and several*-vastuuta, oikeuspalvelun lausunto s. 43, 45 ja 64).

3. Hyväksymismenettelystä – SEUT 175 artikla oikeusperustana

Asetelma on Next Generation EU- välineessä se, että kyse on merkittävästä rakenteellisesta uudistuksesta. Esitetty unionin lainanotto ja taloudellisesti mittava avustusjärjestely ovat tästä konkreettinen osoitus. EU:n taloudellinen ”koko” kasvaa, kun se voi ottaa lainaa moninkertaisesti vuosibudjettinsa ylittävän määrän. Kun Next Generation EU-väline on määrä saada pandemian aiheuttamien tarpeiden vuoksi nopeasti hyväksytyä, se vaatii käytännössä sitä, että se voidaan tulkita perussopimuksen mukaiseksi järjestelyksi. Jos näin ei olisi, jouduttaisiin pohtimaan perussopimuksen muutosta joko SEU 48(6) artiklan ns. yksinkertaistettuun tarkistusmenettelyllä tai hallitusten välisen konferenssin kautta. Kumpikin vaihtoehto veisi aikaa.

Elpymisvälineen toteuttamista ehdotetaan asetuksella¹⁴ niin, että sen toimivaltaperustana olisi koheesiorahastoja koskeva SEUT 175(3) artikla. Sen mukaan jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista. Tämä merkitsisi asetuksen hyväksymistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä

¹³ Ks. esimerkiksi myös neuvoston oikeuspalvelun viittaama C-370/12 Pringle, ECLI:EU:C:2012:756.

¹⁴ Ks. COM (2020) 408 final,

neuvoston määränemmistöllä, joka on 55 % jäsenmaiden äänimääristä ja 65 % EU:n väestöstä.¹⁵ Eduskunnan antamaa valtuutta edellyttää se, että Suomi voisi sitoutua neuvoston oikeuspalvelun lausunnon mukaiseen takausvastuuseen elpymisvälineen osalta (PL 82 §). Muodollisesti SEUT 175(3) artiklan mukaista oikeusperustaa perustellaan sillä, että elpymisvälineellä pyritään edistämään koheesiota lisäämällä toimenpiteitä, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden toipua nopeammin korona-pandemian aiheuttamista taloudellisista ongelmista. Tätä seikkaa ei ole syytä problematisoida oikeudelliselta kannalta. Esityksen mukaan tukivälineen ensimmäisessä vaiheessa tuen kokonaiskapasiteetti olisi käytössä vuoden 2022 loppuun asti ja toisessa vaiheessa 2023-24, mikäli tukivälineen kokonaiskapasiteetissa on jäljellä rahoitusta, komissio voisi järjestää erilaisia hakuja eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa.¹⁶

Uusien varojen, eli esimerkiksi digiveron tai muovimaksun osalta sekä 750 miljardin lainanottovaltuuden osalta on huomioitava, että SEUT 311(3) artiklan mukaan neuvosto voi hyväksyä vain yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan uusia omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Tämä yksimielisyyskynnys asettanee käytännössä haasteita tuleville neuvotteluille jäsenmaiden kesken uusien EU:n verojen säätämisessä. On siis syytä korostaa sitä, että Next Generation EU-hankkeen toteutuksessa on tavallaan kaksi vaihetta, eli EU:n toimielimissä toteutuva päätöksenteko ja jäsenvaltioissa toteutuva päätöksenteko.

Valtioneuvoston kirjelmässä U 30/2020 vp (s. 12) kiinnitetään mielestäni ansiokkaasti huomiota siihen, onko komissio arvioinut korona-pandemiasta aiheutuvat investointipaineet oikein, eli onko tarve todella 800 miljardia euroa. On suhteellisuusperiaatteeseen liittyvä oikeudellinen kysymys, onko elpymisvälineen taloudellinen koko oikeassa suhteessa tarpeeseen. Elpymisvälineen suhteellisuuden arviointi on kuitenkin myös taloudellisena kysymys ja sen osalta muiden asiantuntijoiden tehtävänä.

4. Huomioita eduskunnan budjettivallasta ja johtopäätös hankkeen oikeudellisesta arvioinnista

Mitä tulee EU:n elpymisvälineen vaikutukseen eduskunnan budjettivaltaan, niin Suomen vastuiden mittaluokkaa on kuvattu valtiovarainministeriön 2.7.2020 päivätyssä U-jatkokirjeessä (VM2020-00351) sivulla 13 tarkemmin. Tulkitsen niin, että neuvoston oikeuspalveluiden esityksen mukaisesti

¹⁵ Äänikynnys 55 % merkitsee 178 ääntä 323 äänestä. Suurimmilla jäsenvaltioilla Saksalla, Ranskalla, Italialla, Puolalla ja Espanjalla on jo yhteensä 141 ääntä. Suomella on vain 7 ääntä

¹⁶ Julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan tätä aikataulua saatetaan vielä tarkentaa.

Suomen vastuita koskevassa laskelmassa tulee jatkossa ottaa huomioon ne laskennalliset vastuusuudet, jotka Suomea sitovat esitettyjen elpymisvälineen rahoitukseen liittyvien takausjärjestelyjen kautta. Kokonaisvastuiden lisääntymisen arviointi jää siten vielä tässä vaiheessa kesken.

Sinänsä on edelleenkin niin, että omaksuttu järjestely, jossa EU ottaa huomattavan määrän velkaa ja jakaa sitä avustuksina, on varsin merkittävä rakenteellinen uudistus EU:n taloudenhoidossa. Aikaisemmin velkaa on otettu vain lending & borrowing -periaatteella ja pienempiä määriä. Suomi on esittänyt lähtökohtaista pitäytymistä tässä lainapohjaisessa tukemisessa ja esittänyt elpymisvälineelle myös 4 vuotta lyhyempää voimassaoloaikaa (ks. U 27/2020 vp, s. 13). Tämä Next Generation EU-järjestely muuttaa EU:n velanoton myötä EU:n taloudellista kokoa ja johtaa myös Suomen EU:n kautta tulevien taloudellisten sitoumusten kasvuun.

Sinänsä jäsenvaltioiden takaussitoumusten kautta EU:n budjetin tasapainoa koskeva ongelma pyritään ratkaisemaan, mutta sitä perusongelmaa tämänkaltaiset järjestelyt eivät poista, että joillakin euroalueen jäsenvaltioilla on merkittäviä kansantaloudellisia ongelmia ylivelkaantumisen ja muiden syiden vuoksi. Tämä aiheuttaa riskejä takausvastuiden kannalta ja tätä kautta ymmärrän hallituksen painotuksen lainapohjaisesta tukemisesta ja elpymisvälineen lyhyemmästä voimassaolosta. Toisaalta voidaan olettaa, että elpymisvälineellä todella on myönteistä vaikutusta pandemian aiheuttaman taloudellisen shokin voittamisessa. Elpymisvälineen osalta on siis syytä huomioida ne myönteiset talousvaikutukset, joita taloustieteellisissä arvioissa on korostettu. Voidaan pitää perusteltuna julkisuudessa esitettyjä arvioita, että pandemiasta seuraava etenkin USA:n ostovoiman heikennys perustelee omalta osaltaan avustuksen muodossa annettavaa tukea jäsenvaltioille. Lisäksi on otettava huomioon neuvoston oikeuspalveluiden korostus siitä, että tämä käyttötarkoitukseen sidottu EU:n toimintaan kohdistuvan budjetin ulkopuolinen järjestely on pandemiasta johtuva poikkeuksellinen ja kertaluonteinen menettely, josta ei pidä tulla keinoa rahoittaa EU:n toimintaa (Oikeuspalveluiden lausunto, 9062/20, s. 27).

Kaikesta tästä seuraa, että elpymisvälineen talousvaikutuksia koskevaa laskelmaa tultaneen vielä tulevaisuudessa tarkentamaan. Niillä tiedoilla, joita tällä hetkellä on käytettävissä, valtioneuvoston analyysi elpymisvälineen aiheuttamista taloudellisista vastuista ja riskeistä eduskunnan budjettivallan kannalta on käsittääkseni varsin hyvin perusteltu. On kuitenkin syytä korostaa, että elpymisvälineen hyväksyminen komission ehdotuksen mukaisesti merkitsisi Suomen vastuiden huomattavaa kasvua laskennallisesti siis noin 13 miljardilla eurolla (avustus 8,5 mrd + laina 4,3 mrd).

Tässä ei ole huomioitu korkoja ja kuluja. Asian jatkokäsittelyssä on mielestäni syytä kiinnittää Suomen ja neuvoston oikeuspalvelun (s. 45) tavoin huomiota siihen, että kunkin jäsenvaltion vastuu EU:n ottaman velan takaisinmaksusta vaatisi vielä tarkempaa kirjausta omia varoja koskevaan päätökseen (ORD-decision, COM (2020) 445 final).¹⁷ Tämä lisäisi ennakoitavuutta ja siten oikeusvarmuutta. Neuvoston oikeuspalvelun lausunnosta voidaan päätellä, että on tiettyä epävarmuutta sen suhteen, joutuisiko jäsenvaltion vastaamaan EU:n elpymisvälineeseen liittyvästä velasta yli oman osuutensa nyt käsillä olevan esityksen pohjalta.¹⁸ Nyt käsillä on ”*borrowing for spending*”-tyyppinen järjestely, mikä on uutta ja siksi erityistä tarkkuutta tulee kohdentaa lainan takaisinmaksuun liittyviin kysymyksiin neuvoston oikeuspalvelun tavoin.

Tiivistetysti nostaisin jatkoneuvotteluja varten esiin seuraavat seikat:

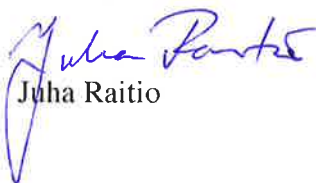
1. EU voi ottaa velkaa ja jakaa sitä avustuksina SEUT 175(3) ja SEUT 122(1) artikloiden nojalla edellyttäen, ettei tästä elpymisvälinejärjestelystä aiheudu vaaraa SEUT 310 artiklan tarkoittaman budjetin tasapainoperiaatteen kannalta. Budjettitekninen viittaus käyttötarkoitukseen sidottuihin tuloihin ei yksin poista budjetin tasapainoperiaatteen rikkomiseen liittyvää kritiikkiä.
2. Budjetin tasapainoperiaatteen rikkomisen välttämiseksi on välttämätöntä sisällyttää elpymisvälineeseen vakuusjärjestely, jossa jäsenvaltiot tavallaan takaavat elpymisvälineen taustalla olevaa EU:n lainaa antamalla maksusitoumuksen. Elpymisvälineestä ei nimittäin saa aiheutua EU:n ”toimintabudjetille” vastuita, vaan elpymisvälinejärjestelyn on pysyttävä omana erillisenä kokonaisuutenaan, jonka rahoitus on varmistettu.

¹⁷ Ks. oikeuspalvelun lausunto s. 45, kohta 113: ”In order to take account the above concerns, it is advised that the ORD proposal itself contains appropriate wording that is specific to the management of cash resources related to the NGEU. The ORD proposal could clearly establish the principle of the pro rata division of missing cash resources as well as the principle that each Member State’s ultimate liability to transfer resources to the Union is in any event limited by the amount that the Member State has committed to transfer to the Union. The Council Legal Service stands ready to suggest adequate wording to address these issues” ja kohta 114: “ although article 14(3) and (4) of the Making Available Regulation, to which application Article 6(4) of the ORD proposal makes reference, does not entail mutualisation of debt but constitutes a system of provisional compensation among Member States in case of a default under loan contracted by the Union, those provisions are conceived for situations different from the envisaged “borrowing for spending” under the NGEU and the particular magnitude and specific nature of the latter’s operations. In order to address these specificities and the concerns expressed by delegations, it is advised that the text of the ORD proposal be modified to insert wording that is specific to the management of cash resources related to the NGEU”.

¹⁸ Ks. Neuvoston oikeuspalveluiden lausunto, kohta 111: ”This is in particular due to the “borrowing for spending” component, especially as regards the exceptional situations where compensation under that provision could lead to a provisional redistribution of amounts on a different than pro rata basis, and which in the NGEU could involve requesting very large sum of missing cash resources from a limited amount of Member States”.

3. EU:n omien varojen kehittäminen ja määrällinen lisääminen on perusteltua ottaen huomioon etenkin se seikka, että suunniteltu elpymisvälinejärjestely (750 mrd laina) yli kymmenkertaistaa EU:n velan.
4. Jäsenvaltioiden vastuiden osalta vallinne riski maksamattomista jäsenvaltiokohtaisista vastuuosuuksista, minkä vuoksi olisi jatkoneuvotteluissa EU:n piirissä käsiteltävä mahdollista ns. väistävän takaajan/velallisen tilannetta. Käytännössä tämä johtanee myös keskusteluun ns. ylitakausjärjestelyn taloudellisesta mittaluokasta riskien minimoimiseksi.
5. Vaikuttaa siltä, että Suomen tavoite saada avustuksen määrä pienemmäksi on perusteltu etenkin ottaen huomioon Suomen taloudellinen kantokyky (Suomen takausvastuiden suhteellinen osuus BKT:stä), mutta myös käsillä olevan komission ehdotuksen sisällölliset puutteet. Esimerkkinä voidaan mainita se neuvoston oikeuspalvelun lausunnosta ilmenevä seikka, ettei oikeusperusta 175(3) artiklassa oikeuta EU:n ulkopuolisille maille kohdennettavia avustuksia. Minään oikeudellisena kynnyskysymyksenä en tätä avustuksen määrää koskevaa vaatimusta kuitenkaan pidä, koska edellä esittämilläni perusteilla en näe budjetin tasapainoperiaatteen kannalta esitystä enää ongelmallisena.
6. **Johtopäätös:** Kun olen aikaisemmin katsonut, että perussopimuksen muutos tarvitaan siksi, että komission alkuperäinen esitys ei ollut sopuosoinnussa SEUT 310 artiklan budjetin tasapainoperiaatteen kannalta, vaikuttaa nyt käsillä oleva neuvoston oikeuspalveluiden lausunto muuttaneen tilanteen. Muutettu esitys paikkaa avustukseen menoeränä liittyvän rahoitusvajeen jäsenvaltioiden antamin maksusitoumuksin, jolloin SEUT 310 ja 311 artiklan vaatimukset on otettu asianmukaisesti huomioon ja oikeusperustaksi voidaan tulkintani mukaan hyväksyä SEUT 122(1) ja SEUT 175 artiklat neuvoston oikeuspalvelun esittämin perustein.

Helsingissä 14.7.2020


Juha Raitio