

BO Kulmala Vesa(VM)

19.11.2020
JULKINEN

Asia

**NEUVOSTON JA EUROOPAN PARLAMENTIN VÄLINEN POLIITTINEN
YHTEISYMMÄRRYS EU:N TULEVASTA MONIVUOTISESTA RAHOITUSKEHYKSESTÄ
VUOSILLE 2021-27; (MFF-PAKETTI)**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 45/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 2.5.2018 ehdotuksensa uudeksi monivuotiseksi rahoituskehyykiseksi (MFF 2021-2027). Ehdotus sisälsi muun muassa MFF-tiedonannon, esityksen uudeksi rahoituskehyyasetukseksi ja uudet omien varojen asetukset/päätökset sekä esityksen uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi.

Komissio antoi 28.5.2020 muutetut ehdotukset:

- muutettu ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2021-27 koskevan monivuotisen rahoituskehyyksen vahvistamisesta (COM(2020) 443 final)
- muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (COM(2020) 445 final)
- muutettu ehdotus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta (COM(2020) 444 final)

Eurooppa-neuvosto saavutti sovun EU:n tulevasta monivuotisesta rahoituskehyyksestä (MFF) vuosille 2021-2027 sekä uudesta elpymisvälineestä 17.-21.7.2020 pidetyssä ylimääräisessä kokouksessaan. Eurooppa-neuvoston jälkeen puheenjohtajan laatima virallinen neuvoston mandaatti ns. trilogi-neuvotteluihin (kolmikantaneuvottelut) Euroopan parlamentin kanssa hyväksyttiin pysyvien edustajien kokouksessa 29.7.2020. Neuvoston puheenjohtajamaa Saksa aloitti tämän jälkeen keskustelut Euroopan parlamentin kanssa MFF-paketin viimeistelemiseksi ja neuvotteluja on käyty elokuusta alkaen. Niiden etenemisestä on tiedotettu neuvostoa yleisten asioiden neuvostoissa sekä Coreper II –kokouksissa.

Marraskuun 10. päivä neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät neuvotteluissa alustavaan poliittiseen sopuun MFF-paketista. Sovun keskeiset elementit on esitelty Coreper-kokouksissa 11.11. ja 16.11. sekä koottu asiakirjoihin 12792/20 + ADD1 (rahoituskehyyasetus liitteinen), 12791/20 + ADD1 (toimielinten välinen sopimus liitteinen) ja 12793/20 (sovun yhteydessä annetut toimielinten yhteiset sekä komission ja parlamentin erilliset julistukset). Tätä perusmuistiota laadittaessa edellä mainitut asiakirjat ovat käytettävissä vain englanninkielisinä, eivätkä ne ole vielä lopullisia juristi-lingvistien tarkastamia versioita. Lisäksi kokonaisuutena MFF-pakettiin liittyy keskeisesti myös EU:n elpymisvälineen perustaminen, asetus yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin

talousarvion suojaamiseksi sekä neuvoston päätös Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä.

Tämä U-jatkokirjelmä täydentää nyt ehdotetun alustavan poliittisen sovun osalta asiasta aiemmin annettuja U- ja E-kirjelmiä, erityisesti heinäkuussa 2020 annettua kirjelmää (UJ 22/2020) sekä heinäkuun Eurooppa-neuvoston sovun jälkeen laadittua Eurooppa-neuvostomuistiota (VNEUS2020-00774).

Neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Euroopan parlamentin marraskuun seuraava täysistunto järjestetään 23.-26.11.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kannat MFF-kokonaisuuteen, sisältäen komission muutetun rahoituskehys ehdotuksen ja uutta elpymisvälinettä koskevan ehdotuksen, on tuotu esiin E 64/2020 vp -kirjeessä sekä U45/2018 vp ja U 27/2020 vp -kirjelmässä, UJ 20/2020 vp-, UJ 22/2020 vp- ja UJ 24/2020 vp -jatkokirjelmissä sekä Eurooppa-neuvostomuistiossa VNEUS2020-00759.

Suomi voi hyväksyä neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä saavutetun poliittisen sovun vuosia 2021-2027 koskevasta monivuotisesta rahoituskehuksesta, mukaan lukien neuvoston asetuksen rahoituskehysten vahvistamisesta. Lopputulosta arvioidaan kokonaisuutena, ottaen huomioon Suomen kokonaisuuden.

Osana kokonaisratkaisua Suomi voi siten hyväksyä myös rahoituskehysten vuosittaisen mukautuksen asetuksessa esitetyllä tavalla asetuksen liitteessä mainittujen ohjelmien vahvistamiseksi sekä joustovälineen vuotuisen enimmäismäärän korottamisen, huolimatta siitä, että tämä ei ole kaikilta osin kehittyneet Suomen toivomaan suuntaan.

Suomi on tukenut lähestymistapaa kehittää rahoituskehysten joustavuutta yksinkertaistamalla ja tarvittaessa yhdistämällä nykyisiä erityisvälineitä ja joustavuusinstrumentteja, kun yhdistäminen on tarkoituksenmukaista ja järjestelmää yksinkertaistava. Eurooppa-neuvoston heinäkuussa hyväksymissä päätelmissä linjattiin erityisvälineitä Suomen tavoitteiden mukaisesti. Päätelmien linjaukset on otettu huomioon rahoituskehysasetuksessa.

Osana kokonaisuutta Suomi voi edelleen hyväksyä toimielinten välisen sopimuksen kaksine liitteineen mukaan lukien omien varojen tiekartan.

Suomi korostaa toimielinten väliseen sopimukseen tehdyistä muutoksista ennen kaikkea elpymisvälineen ulkoisiin käyttötarkoitukseen sidottuihin tuloihin liittyvien menettelyjen merkitystä neuvoston ja Euroopan parlamentin budjettivallan käyttäjän roolin vahvistamiseksi.

Suomella on valmius tarkastella omien varojen järjestelmän jatkokehittämistä, kuitenkin niin, etteivät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa. Päätökset EU:n rahoituksesta kuuluvat jatkossakin jäsenvaltioille.

Suomi voi hyväksyä rahoituskehyskokonaisuudesta saavutetun sovun yhteydessä annetut kolmen toimielimen yhteiset julistukset.

Suomi on korostanut rahoituskehyskokonaisuutta koskeneissa neuvotteluissa mahdollisimman pitkälle heinäkuun Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaista ratkaisua ja katsonut, että

keskeisimpiä MFF-kysymyksiä tulee käsitellä yhtenä pakettina. Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi aiemmin saavutettu kompromissi Euroopan parlamentin kanssa on siten myös merkittävä osa nyt saavutettua kokonaisuutta.

Pääasiallinen sisältö

Seuraavassa käsitellään monivuotista rahoituskehysasetusta ja toimielintenvälistä sopimusta, erityisesti neuvoston ja Euroopan parlamentin trilogineuvotteluissa 10.11. saavutetun kompromissiratkaisun näkökulmasta sekä sovun yhteydessä annettuja yhteisiä julistuksia. Pääpaino on muutoksissa heinäkuun Eurooppa-neuvostossa saavutettuun sopuun nähden. Komission toukokuussa 2018 annetun alkuperäisen ehdotuksen ja sen jälkeen siitä toukokuussa 2020 annetun mukautetun ehdotuksen sisältöjä on esitelty tarkemmin aiemmissa U-kirjelmissä (U45/2018, UJ 22/2020 ja UJ 24/2020). Eurooppa-neuvostossa saavutetun sovun tuloksista on kerrottu Eurooppa-neuvoston jälkiraportissa VNEUS2020-00774.

Ehdotus Euroopan unionin omien varojen järjestelmäksi on osa MFF-kokonaispakettia, mutta kyse on yksinomaan neuvoston yksimielisestä päätöksestä, eikä nyt parlamentin kanssa neuvotellulla kompromissilla ole suoria vaikutuksia varsinaiseen ehdotukseen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä. Euroopan parlamentti on 16. syyskuuta antanut lausuntonsa asiaan. Coreper-kokouksessa 18. syyskuuta käytiin näkemysten vaihto Euroopan parlamentin lausunnosta ja päätettiin olla muuttamatta luonnosta neuvoston päätökseksi asiaan. Lopullinen omien varojen päätöksen hyväksyminen tapahtuu jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien ratifioinnilla.

Neuvoston ja Euroopan parlamentin nyt saavuttamassa kompromississa sovittu keskeisin muutos koskee rahoituskehysasetuksen mukauttamista vastaamaan sovittujen prioriteettiohjelmien vahvistamiseen. Lisäksi tarkennuksia on tehty joustovälineitä koskeviin artikloihin, erityisesti varojen mobilisointia koskeviin kirjauksiin sekä joustovälineen osalta myös vuosittaiseen enimmäismäärään. Toimielinten välistä sopimusta on tarkistettu ennen kaikkea lisäämällä siihen uusi osa IV unionin talousarvion suojaaminen: avustuksen saajia koskevien tietojen laatu ja vertailtavuus sekä täydentämällä liitettä elpymisvälineeseen liittyvillä menettelyillä ja ottamalla toinen liite uusien omien varojen tiekartaksi. Muutokset on selostettu tarkemmin alla.

Asetus vuosia 2021-27 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta

Asetuksen **artiklaan 4**, joka käsittää monivuotiseen rahoituskehykseen vuosittain tehtävät tekniset mukautukset, on lisätty alakohta (e), jonka mukaan komissio tekee laskelman erityisistä ohjelmakohtaisista mukautuksista sekä sen seurauksena vuosittaisen mukautuksen rahoituskehysten sitoumusmäärärahojen enimmäismääriin kuten artiklassa 4a (2) viitataan.

Asetukseen on siten lisätty myös **artikla 4a**, johon sisältyy varsinaiset säädökset uudesta ohjelmakohtaisesta mukautuksesta ”*programme specific adjustment*”. Artiklan ensimmäisen kohdan mukaan Unionin keräämiä sakkotuloja ohjataan vuodesta 2022 alkaen ylimääräisinä sitoumus- ja maksumäärärahoina niiden ohjelmien lisärahoittamiseksi, jotka määritellään rahoituskehysasetuksen liitteessä II. Kyseinen liite esitellään myöhemmin myös tässä U-jatkokirjelmässä.

Näiden täydentävien sitoumus- ja maksumäärärahojen kokonaismäärä vuosina 2022-2027 tulee olemaan 11 miljardia euroa (vuoden 2018 hinnoin) ja ne jakautuvat vuosien 2022-2026 välillä siten, että vuotuinen käyttöön otettava määrä on vähintään 1,5 miljardia euroa, mutta enintään 2 miljardia euroa. Vuotuiset ohjelmakohtaiset määrät jakautuvat kullekin ohjelmalle annetun jakoavaimen (%) mukaan, jotka esitetään rahoituskehysasetuksen liitteessä II.

Artiklan 4a toisessa alakohdassa säädetään vuosina 2022-2027 tehtävästä rahoituskehityksen sitoumusmäärärahojen vuotuisia otsakekohtaisia enimmäismääriä korottavasta mukautuksesta sen määrän mukaan, joka vastaa ensimmäisessä kohdassa määriteltyjen ohjelmakohtaisten määrärahojen mukautusta kuten ne asetuksen liitteessä II määritetään. Edelleen artiklassa 4a säädetään vastaavasta vuosina 2022-2027 tehtävästä automaattisesta rahoituskehityksen maksumäärärahojen vuotuista enimmäismäärää korottavasta mukautuksesta.

Edellä artiklan 4a yhteydessä viitattu liite on **rahoituskehitykseen lisätty toinen liite ”Annex II”**. Liitteessä todetaan ne ohjelmat, joihin artiklassa 4a määritettyä mukautusta sovelletaan. Lisäksi liitteessä tarkennetaan kyseessä olevien ohjelmien ohjelmakohtaiset enimmäismäärät sekä annetaan ohjelmakohtainen jakoperuste vuosittaiselle varojen jaolle. Alla on esitetty ko. liitteessä oleva taulukko.

milj. euroa, 2018 hinnoin

<i>Otsake ja ohjelma</i>	<i>Jakoperuste (%)</i>	<i>Ohjelmakohtaisen mukautuksen (artikla 4a) mukainen sitoumusmäärärahojen kokonaismäärä ohjelmittain</i>
1. Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalisuus	36,36 %	4 000
Horisontti Eurooppa	27,27 %	3 000
InvestEU	9,09 %	1 000
2b. Palautumiskyky ja arvot	54,55 %	6 000
EU4Health -ohjelma	26,37 %	2 900
Erasmus+	15,46 %	1 700
Luova Eurooppa	5,45 %	600
Oikeus ja arvot –ohjelma	7,27 %	800
4. Muuttoliike ja rajaturvallisuus	9,09 %	1 000
Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline	9,09 %	1 000
YHTEENSÄ	100 %	11 000

Asetuksen 8 artikla säättää erityisen solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen käytöstä. Artiklaan on tarkennettu uusi alakohhta 2a, jossa määritellään, miten varauksen varoja eri prioriteettien välillä voidaan enimmillään käyttää. Kohdan mukaan kunakin vuonna 1. syyskuuta asti käytettävissä olevista varoista enintään 50% voidaan käyttää Euroopan Unionin solidaarisuusrahastosta annetun asetuksen mukaisesti määriteltyihin mittaviin katastrofeihin annettavaan apuun. Edelleen em. varoista enintään 35 % voidaan käyttää kolmansissa maissa syntyviin yksittäisiin

hätäavun tarpeisiin, jotka johtuvat tapahtumista, joita ei voitu ennakoida talousarviota laadittaessa. Vastaavasti 15 % varoista voidaan käyttää vastaavassa tilanteessa unionin sisällä syntyviin yksittäisiin hätäavun tarpeisiin.

Artiklan **alakohdassa 3** säädetään lisäksi 400 miljoonan euron enimmäismäärä niihin poikkeustapauksiin, kun katastrofin tapahtumisvuonna solidaarisuus- ja hätäapuvaramuutoksissa jäljellä olevat rahoitusvarat eivät riitä kattamaan tarpeelliseksi katsottua avun määrää ja komissio ehdottaa käyttöönotettavaksi varoja seuraavaa vuotta varten käytettävissä olevasta vuotuisesta määrästä.

Artiklassa 9 säädetään uudesta Brexit-mukautusvarauksesta, jonka perustamisesta sovittiin osana heinäkuun Eurooppa-neuvostossa saavutettua neuvoston sopua monivuotisesta rahoituskehystä. Varauksen enimmäismääräksi on sovittu 5 000 miljoonaa euroa (2018 hinnoin) koko rahoituskehyskaudella. Välineen tarkoituksena on vastata ja tarjota tukea jäsenvaltioille ja toimialoille Iso-Britannian EU-erosta aiheutuviin haittavaikutuksiin.

Komission on määrä antaa asiasta tarkempi asetusehdotus tämän vuoden aikana.

Artiklassa 10 säädetään Yhden ainoan liikkumavaravälineen (*Single Margin Instrument*) käytöstä. Se korvaa nykyisellä kaudella käytössä olleet maksusitoumusmäärärahojen kokonaisliikkumavaran, maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran ja ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran. Nyt saavutettu kompromissiratkaisu on tämän liikkumavaravälineen keskeisiltä osiltaan sen mukainen, miten kyseinen väline Suomen puheenjohtajuuskaudella muotoiltiin ja heinäkuun Eurooppa-neuvosto asiasta päätti.

Artiklassa 11 on nostettu joustovälineen käytettävissä olevaa vuosittaista enimmäismäärä 772 miljoonasta eurosta 915 miljoonaan euroon (vuoden 2018 hinnoin). Tämä tarkoittaa 1 000 miljoonan euron lisäystä joustovälineen enimmäismäärään koko rahoituskehyskauden aikana.

Muina teknisinä muutoksina rahoituskehysasetuksen artiklat, joissa viitataan asetusehdotukseen yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, on mukautettu vastaamaan kyseisestä asetuksesta aiemmin neuvoteltua sopua.

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta (toimielinten sopimus talousarvioyhteistyöstä), samoin kuin omista varoista mukaan luettuna tiekartta uusien omien varojen käyttöönotolle

Komission alkuperäinen ehdotus uudeksi toimielinten sopimukseksi sisältää kolme osaa (I Rahoituskehys ja erityisrahoitusvälineet, II Toimielinten talousarvioyhteistyön parantaminen, III Unionin varojen moitteeton hoito). Lisäksi siihen kuuluu liite, jossa tarkempia teknistyyppisiä määräyksiä talousarviomenettelyn aikana tehtävästä toimielinten välisestä yhteistyöstä.

Tässä perusmuistiossa tuodaan esille pääkohtia niistä muutoksista, joita toimielinten väliseen sopimukseen ja sen liitteisiin ehdotetaan.

Toimielinten välinen sopimus

Sopimuksen otsikkoon lisättäisiin sanat ”samoin kuin omista varoista mukaan luettuna tiekartta uusien omien varojen käyttöönotolle”.

II OSA Toimielinten talousarvioyhteistyön parantaminen

Toimielinten välisen sopimuksen II osassa on määräykset toimielinten välisestä yhteistyömenettelystä, joita ehdotetaan täydennettävän seuraavasti.

Niihin ehdotetaan lisättäväksi määräyksiä toimielinten välisestä yhteistyöstä uuden rahoituskehyksen tai rahoituskehyksen muuttamisen hyväksymisen helpottamiseksi.

Talousarvion avoimuutta koskeviin määräyksiin otettaisiin lisävelvoitteita komissiolle. Se valmistelee talousarvion kanssa vuotuisen kertomuksen, johon kootaan tietoja unionin varoista ja vastuista, Euroopan kehitysrahaston, Euroopan rahoitusvakuusvälineen ja Euroopan vakuusmekanismien sekä muiden mahdollisten mekanismien tuloista, menoista, varoista ja vastuista sekä jäsenvaltioille tiiviimmän yhteistyön puitteissa aiheutuneista menoista siltä osin kuin niitä ei ole otettu talousarvioon. Jatkossa edellä mainittujen tietojen ohella komission tulisi antaa kertomuksessa tietoja:

- ilmastomenoista (vähintään 30 %:n tavoite)
- biodiversiteetin vähentymisen pysäyttämisen ja suunnan kääntämisen menoista (pyrkimys 7,5 %:n tavoitteeseen vuonna 2024 ja 10 %:n tavoitteeseen vuosina 2026 ja 2027)
- miesten ja naisten välisen tasa-arvon sekä samojen oikeuksien ja mahdollisuuksien kaikille edistämisestä relevanttien ohjelmien kautta samoin kuin sukupuolen valtavirtaistamisesta (gender-mainstreaming).
- YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanosta relevanteissa EU-ohjelmissa vuosien 2021-2027 rahoituskehityksessä.

Sopimuksessa olisi myös määräyksiä, jotka liittyvät menojen tavoitteiden saavuttamiseen ja metodologioihin.

IV osa Unionin talousarvion suojaaminen: Avustuksen saajia koskevien tietojen laatu ja vertailtavuus

Toimielinten väliseen sopimukseen otettaisiin uusi IV osa Unionin talousarvion suojaaminen: Avustuksen saajia koskevien tietojen laatu ja vertailtavuus. Osa sisältäisi seuraavan laisia määräyksiä:

Euroopan parlamentin pyyntöjen mukaisesti ja Eurooppa-neuvoston heinäkuun 2020 päätelmien kohdan 24 täytäntöön panemiseksi, lisätäkseen Unionin talousarvion ja elpymisvälineen suojaamista petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia vastaan, toimielimet sopivat yhdenmukaisten toimenpiteiden käyttöönotosta tietojen keräämiseksi, vertaamiseksi ja kokoamiseksi Unionin rahoituksen lopullisista avustuksen saajista valvontaa ja tarkastuksia varten.

Unionin yhteisesti hallinnoidun rahoituksen sekä elpymis- ja palautumistukivälineen hankkeiden ja uudistusten tehokkaan valvonnan ja tarkastusten varmistamiseksi on välttämätöntä kerätä tietoja niistä, jotka lopulta hyötyvät välittömästi tai välillisesti tuesta, mukaan lukien avustuksia saavan yhteisön omistaja. Tällaisten tietojen keräämisen ja käsittelyn sääntöjen tulee olla yhteensopivat sovellettavien tietosuojasääntöjen kanssa.

Unionin talousarvion suojaamisen parantamiseksi komissio tuo käyttöön integroidun ja yhteen toimivan tieto- ja valvontajärjestelmän, johon kuuluu tiedonlouhinta- ja riskiarviointityökalu, tarkoituksena saattaa tietojenkäyttöä ja analyysia varten jäsenvaltioiden yleiseen käyttöön. Järjestelmä takaisi tehokkaat tarkastukset eturistiriitoihin, sääntöjenvastaisuuksiin, kaksoisrahoitukseen ja varojen rikolliseen väärinkäyttöön liittyen. Komissiolla, OLAF:llä ja muilla Unionin tutkinta- ja valvontaelimillä olisi tarvittava pääsy tietoihin, jotta ne voisivat

harjoittaa valvontatehtäväänsä jäsenvaltioiden ensi sijassa tekemiin valvontoihin ja tarkastuksiin sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseksi ja toimeenpannukseen hallinnollisia tutkimuksia väärinkäytöksistä sekä saadaksean tarkan yleiskuvan kyseisten Unionin varojen jakamisesta.

Vaikuttamatta toimielinten perussopimusten relevanttien oikeusperustojen mukaisesti toimivaltuuksiin, perussäädöksiin liittyvien lainsäädäntöprosessien aikana toimielimet sitoutuvat vakavasti tekemään yhteistyötä varmistaakseen Eurooppa-neuvoston heinäkuun 2020 päätelmien seurannan edellä kuvatun lähestymistavan mukaisesti.

Toimielinten välisen sopimuksen liitteet

Sopimukseen tulisi kaksi liitettä, jotka muodostaisivat erottamattoman osan sopimusta. Ensimmäinen liite vastaisi pitkälti komission ehdottamaa liitettä. Siihen otettaisiin yksi uusi osaa - osa H, joka käsittelisi elpymisvälineeseen liittyvää yhteistyötä. Uusi liite 2 käsittelisi uusien omien varojen käyttöönottoa koskevaa tiekarttaa.

Osa H – Elpymisvälinettä koskeva yhteistyö

Toimielimet sopivat, että Euroopan parlamentin ja neuvoston roolia budjettivallan käyttäjinä tarvitsee vahvistaa elpymisvälineen ulkoisten käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen osalta.

Elpymisvälineen ulkoinen käyttötarkoitukseen sidottu tulo

Komissio antaa yksilöityä tietoa alustavan talousarvioesityksensä yhteydessä osana budjettiprosessia. Tämä tieto sisältää yksilöidyt arviot sitoumus- ja maksumäärärahoista samoin kuin oikeudellisista sitoumuksista, jaoteltuina otsakkeisiin ja ohjelmiin, jotka saavat elpymisvälineasetuksen mukaisesti ulkoisia käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja. Komissio antaa olennaista lisätietoa parlamentin tai neuvoston pyynnöstä. Komissio liittää asiakirjan, johon kootaan kaikki olennainen elpymisvälinettä koskeva tieto, mukaan luettuna yhteenvetotaulukot talousarvion määrärahoista ja elpymisvälineen käyttötarkoitukseen sidotut tulot.

Komissio päivittää säännöllisesti tietoja varainhoitovuoden aikana ja vähintään ennen jokaista toimielinten välistä kohdennettua kokousta. Olennainen tieto toimitetaan molemmille budjettivallan käyttäjille ajoissa.

Kolme toimielintä tapaavat säännönmukaisesti budjettiprosessin yhteydessä arvioidakseen elpymisvälineen ulkoisten käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen täytäntöönpanoa sekä keskustellakseen talousarvioesityksissä esitettävistä vuotuisista arvioista ja niiden jakautumisesta.

Euroopan parlamentti ja neuvosto liittävät talousarvioon liitteenä asiakirjan, josta käy ilmi kaikki budjettikohdat, jotka saavat käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja elpymisvälineestä. Ne käyttävät talousarvion rakennetta elpymisvälineen käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen esittämisessä ja erityisesti budjettihuomautuksia (budgetary remarks), harjoittaakseen asiaankuuluvaa valvontaa tulojen käytön osalta. Varainhoitoasetuksen mukaisesti ne sisällyttävät menotaulukon selvitysosiin ja huomautuksiin maininnat budjettikohdista, joihin voidaan ottaa elpymisvälineasetuksen nojalla käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja vastaavat määrärahat summineen. Komissio sitoutuu ottamaan asianmukaisesti huomioon tällaiset huomautukset.

Toimielimet sitoutuvat järjestämään kohdennettuja toimielinten välisiä kokouksia arvioidakseen elpymisvälineen ulkoiseen käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen tilannetta ja näkymiä. Kokouksia pidetään vähintään kolme kertaa varainhoitovuoden aikana budjettitrilogien läheisyydessä. Lisäksi toimielimet tapaavat ad hoc, jos joku toimielin esittää perustellun pyynnön. Parlamentti ja neuvosto voivat milloin tahansa esittää kirjallisia huomioita ulkoisen käyttötarkoitukseen sidotun tulon täytäntöönpanosta. Komissio sitoutuu ottamaan asianmukaisesti huomioon kaikki parlamentin ja neuvoston huomautukset ja ehdotukset. Kokouksissa voidaan käsitellä elpymisvälineen menojen merkittäviä poikkeamia.

Komissio antaa yksilöityjä tietoja kaikista poikkeamista sen alkuperäisiin ennusteisiin ennen kohdennettua kokousta ja ad hoc –pohjalta merkittävän poikkeaman osalta. Ennakoidun elpymisvälineen menonpoikkeama on merkittävä, jos se poikkeaa tietyssä vuonna ja ohjelmana yli 10 prosenttia. Jos on kyse merkittävistä poikkeamista alkuperäisiin ennusteisiin nähden, parlamentilla ja neuvostolla on mahdollisuus keskustella asiasta yhteiskokouksessa komission kanssa, jos yksi kahdesta toimielimestä ilmoittaa toiveensa kahden viikon kuluessa ilmoituksessa. Kolme toimielintä arvioivat yhdessä tarkoituksena löytää yhteinen peruste asialle kolmen viikon kuluessa. Komissio ottaa erityisesti huomioon kaikki saamansa kommentit. Komissio sitoutuu siihen, ettei se tee mitään päätöksiä, kunnes keskustelut on päätetty tai kolmen viikon määräaika on kulunut loppuun. Viimeksi mainitussa tapauksessa komissio perustelee päätöksensä asianmukaisesti.

Elpymisvälineestä annetut lainat

Komissio antaa yksilöityjä tietoja jäsenvaltioille myönnettyistä elpymisvälineen lainoista alustavan talousarvioesityksen yhteydessä. Elpymisvälineen lainoja koskevat tiedot esitetään talousarviossa varainhoitoasetuksen mukaisesti.

Liite 2 - Uusien omien varojen käyttöönottoa koskeva suunnitelma

Uusien omien varojen käyttöönottoa koskeva suunnitelma

Yleiset periaatteet ja tavoitteet uusien omien varojen käyttöön ottamiseksi

Instituutioiden väliseen sopimukseen sisältyi suunnitelma eli tiekartta aikatauluineen uusien omien varojen käyttöön ottamiseksi seuraavan seitsemän vuoden aikana elpymisvälineen takia otettujen lainojen takaisinmaksun rahoittamiseksi.

Omien varojen päätösehdotukseen sisältyi komissiolle annettava valtuus ottaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta varoja enintään 750 miljardia euroa ja tämä määrä käytettäisiin kattamaan 390 miljardin euron menot sekä enintään 360 miljardin euron suuruiset lainat, joiden tarkoituksena on covid-19 –kriisin seurauksiin puuttuminen.

Menoihin (390 miljardia euroa) käytettyjen varojen pääoman takaisinmaksu ja pääomasta maksettavat korot katetaan unionin yleisestä talousarviosta. Neuvosto ja parlamentti sopivat periaatteesta, jonka mukaan elvytysrahoituksen lainanmaksun kustannukset eivät vähentäisi monivuotisen rahoituskehyyksen ohjelmien rahoitusta, eivätkä nostaisi kansallisia maksuosuuksia bruttokansantulo –perusteisten omien varojen osuuden kasvaessa. Tämän vuoksi sovittiin aikataulusta uusien omien varojen käyttöön ottamisesta seuraavan monivuotisen rahoituskehyyksen aikana. Uusilla omilla varoilla halutaan myös varmistaa ja vahvistaa unionin luottokelpoisuutta ja velkakestävyyttä.

Yleiskatteisuusperiaatteen mukaisesti mahdollista uutta yksittäistä omaa varaa ei tule kohdistaa minkään yksittäisen menokohteen rahoittamiseksi. Uusien omien varojen tulee myös tukea EU:n yhteisiä tavoitteita kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja Euroopan digitaalista valmiutta. Lisäksi uusien omien varojen tulee edistää verotuksen oikeudenmukaisuutta ja vahvistaa näin EU:n tasoisia toimia veropetosten ja veronkierron torjumiseksi. Uusien omien varojen tulisi myös olla aitoja omia varoja kansallisten maksuosuuksien pienentämiseksi ja tuoda siten uutta rahaa unionin budjetin rahoittamiseksi. Uudet omat varat eivät saisi johtaa hallinnollisen taakan kohtuuttomaan kasvuun ja uudistukset tulisi toteuttaa mahdollisimman pienin muutoksin omien varojen päätökseen. Uusien omien varojen tulee olla yksinkertaisia, läpinäkyviä, ennustettavia ja oikeudenmukaisia.

Komission tulee antaa säädösehdotukset uusista omista varoista noudattaen hyvän sääntelyn periaatetta ottaen huomioon sekä neuvoston että parlamentin näkemykset.

Uusien omien varojen käyttöönoton aikataulu

Ensimmäinen vaihe: vuosi 2021

Jo sovitun mukaisesti ensimmäisessä vaiheessa otetaan käyttöön uusi kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva kansallinen maksuosuus, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021 sen jälkeen, kun omien varojen päätös on hyväksytty kansallisissa päätöksentekokoelmissä.

Tämän jälkeen komission tulee antaa kesäkuuhun 2021 mennessä ehdotukset hiilitullimekanismiin ja digitaalimaksuun perustuvista omista varoista, joiden olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alussa. Lisäksi komission tulee tutkia mahdollisuutta laajentaa nykyinen päästökauppajärjestelmä lento- ja meriliikenteeseen ja antaa päästökauppaa koskeva uudistettu ehdotus omaksi varaksi kesäkuuhun 2021 mennessä. Toimielimet näkevät, että hiilitullimekanismi ja päästökauppajärjestelmä kytkeytyvät yhteen, joten näitä tulisi tarkastella saman aikaisesti.

Toinen vaihe: vuodet 2022 ja 2023

Neuvosto tulee käsittelemään näitä edellä mainittuja uusia omia varoja viimeistään 1.7.2022 mennessä, varautuen niiden käyttöönottoon 1.1.2023 alkaen.

Kolmas vaihe: 2024-2026

Komission tulee vaikutusarvioihinsa perustuen antaa uusia ehdotuksia omiksi varoiksi, jotka voisivat liittyä rahoitustransaktioveroon ja yrityssectorille suunnattuun maksuun koskien esim. yhteistä yritysveropohjaa. Näitä koskevat ehdotukset komission tulisi antaa kesäkuuhun 2024 mennessä. Neuvosto tulee käsittelemään näitä edellä mainittuja uusia omia varoja viimeistään 1.7.2025 mennessä, varautuen niiden käyttöönottoon 1.1.2026 alkaen.

MFF-sopuun liittyvät yhteiset ja erilliset julistukset

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat osana poliittista sopua monivuotisesta rahoituskehiksestä vuosille 2021-2027 sekä siihen liittyvästä elpymisvälineestä, antamassa myös asiaan liittyviä yhteisiä julistuksia. Lisäksi parlamentti tekee yhden oman julistuksen ja komissio kuusi omaa julistustaan. Seuraavassa esitellään näiden julistusten keskeisimmät kohdat.

1. Yhteiset julistukset prioriteettiohjelmien lisärahoituksesta

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat, että alla yksilöityjen ohjelmien perussäädöksiin tai rahoitussuunnitelmaan sisältyviä määrärahoja korotetaan 2,5 miljardilla eurolla (vuoden 2018 hinnoin). Tämä saavutetaan vähentämällä vastaavalla tavalla monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien puitteissa käytettävissä olevia liikkumavaroja (*marginaaleja*), sanotun kuitenkin rajoittamatta joustovälineen mahdollista käyttöä vuonna 2021.

Euroopan parlamentin yksipuolisen julistuksen mukainen rahoitusohjelmien vahvistamien 2,5 miljardilla eurolla jakautuu ohjelmakohtaisesti seuraavasti: Horisontti Eurooppa, +0,5 miljardia euroa, Erasmus+ 0,5 miljardia euroa, josta 165 miljoonaa euroa vuonna 2021, EU4Health-ohjelma +0,5 miljardia euroa, josta 70 miljoonaa euroa vuonna 2021, Euroopan raja- ja merivartiovirasto +0,5 miljardia euroa sekä humanitaarinen apu +0,5 miljardia euroa.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat antaneet julistuksen, että Euroopan kehitysrahaston alla toimineen AKT-maiden investointivälineen kautta palautuvia tuloja käytetään monivuotisen rahoituskehyksen Naapuruus, kehitys ja kansainvälisen yhteistyönvälineen (NDICI) hyväksi enintään 1 miljardin euron edestä (2018 hinnoin) vuosina 2021-2027.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat myös asettavansa uudelleen tutkimusohjelmien käyttöön vapautettuja sitoumusmäärärahoja enintään 0,5 miljardia euroa (2018 hinnoin) vuosina 2021-2027, jotka ovat seurausta kyseiseen tai sen edeltäjä ohjelmaan kuuluneiden projektien osittaisesta tai täydellisestä toteuttamatta jättämisestä, kuten varainhoitoasetuksen 15 artiklan 3 kohta mahdollistaa.

2. Komission julistukset omista varoista

Omia varoja koskien on annettu kaksi komission julistusta, jotka liittyvät digitaalimaksuun ja rahoitustransaktioveroon perustuviin uusiin omiin varoihin. Komission tulisi antaa tarvittavat esitykset koskien digitaaliseen maksuun perustuvaa omaa varaa kesäkuuhun 2021 mennessä, jolloin tämä oma vara voitaisiin ottaa käyttöön tammikuuhun 2023 mennessä.

Neuvottelut rahoitustransaktioveron käyttöön ottamisesta tulisi viimeistellä vuoden 2022 loppuun mennessä niiden maiden kesken, jotka ovat osallistuneet vahvistettuun yhteistyöhön tässä asiassa. Jos rahoitustransaktioveron käyttöönotosta saadaan sopimus, komissio tulee tekemään ehdotuksen näiden tulojen siirtämiseksi unionin talousarvioon omina varoina. Jos taas sopimusta ei synny, komissio tulee antamaan uudistetun ehdotuksen rahoitustransaktioveroon perustuvasta omasta varasta. Komission tulisi pyrkiä antamaan tarvittavat ehdotukset kesäkuuhun 2024 mennessä, jolloin uusi unionin budjetin rahoituslähde voitaisiin ottaa käyttöön vuoden 2026 alusta lukien.

3. Yhteiset julistukset budjettivallankäyttäjien roolista

Julistuksella sovitaan Euroopan parlamentin ja neuvoston budjettitarkastelusta komission aktiivisella avulla. Budjettitarkastelu koskee komission ehdotuksia neuvoston säädöksiä SEUT 122 artiklan nojalla, kun asiaan liittyy mahdollisia huomattavia vaikutuksia unionin talousarviolle. Komissio liittyy tällaiseen ehdotukseen arvioinnin talousarviovaikutuksista sekä arvioi onko ehdotuksella huomattavia vaikutuksia talousarviolla. Menettely toteutetaan parlamentin ja neuvoston edustajista koostuvassa yhteiskomiteassa, johon komissio osallistuu. Vaikuttamatta neuvoston toimivaltaan SEUT 122 artiklan nojalla, parlamentti ja neuvosto sitoutuvat rakentamaan vuorovaikutukseen etsiäkseen yhteisen näkemyksen kyseisen säädöksen talousarviovaikutuksista ottaen huomioon asian kiireellisyys. Menettelyn pitäisi tapahtua

enintään kahden kuukauden kuluessa, ellei kyseistä säädöstä ole tarpeen hyväksyä ennen tiettyä päivää, tai mikäli asian kiireellisyys niin vaatii, lyhyemmässä neuvoston määräämässä ajassa.

4. Komission muut yksipuoliset julistukset

Komission julistuksissa kiinnitetään lisäksi huomioita eräisiin **horisontaaleihin kysymyksiin**, kuten yleisen ilmastotavoitteen (vähintään 30% rahoituksesta ilmastotoimiin) seurantaan ja biodiversiteetti-näkökulman huomioimiseen.

Komissio tulee antamaan 1.1.2024 mennessä MFF-väliarvion, johon voi liittyä MFF-asetuksen muutosehdotuksia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Rahoituskehysasetus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 312 artiklaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen (Euratom-sopimus) 106a artiklaan.

Toimielinten sopimus budjettiyhteistyöstä perustuu SEUT 295 artiklaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio neuvottelevat keskenään ja sopivat yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista. Tätä varten ne voivat perussopimuksia noudattaen tehdä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia. Niistä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Omien varojen päätös perustuu SEUT 311 artiklan 3 kohtaan ja Euratom-sopimus 106 A artiklaan. Neuvosto vahvistaa päätöksen erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti. Päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin (EP) yleisesittelijöinä toimivat Jan Olbrycht (EPP, PL) sekä Margarida Marques (S&D, PT).

EP on hyväksynyt väliaikaisen mietinnön monivuotisesta rahoituskehys ehdotuksesta (Interim Report, P8_TA(2018)0449) 14.11.2018. EP hyväksyi 10.10.2019 päätöslauselman monivuotisesta rahoituskehyksestä ja omista varoista (Resolution, P9_TA(2019)0032).

EP hyväksyi 15.5.2020 päätöslauselman uudesta monivuotisesta rahoituskehyksestä, omista varoista ja elvytysuunnitelmasta (P9_TA(2020)0124).

EP hyväksyi 23.7.2020 päätöslauselman Eurooppa-neuvoston 17.-21.7.2020 pidetyn ylimääräisen kokouksen päätelmistä (P9_TA(2020)0206).

Kansallinen valmistelu

EU34-jaosto 18.11.2020

MFF-virkamiesjohtoryhmän kirjallinen menettely 18.11.2020

EU-ministerivaliokunta 20.11.2020.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle on komission esityksestä toimitettu E-kirje (E 29/2018 vp) 8.5.2018 sekä U-kirjelmä (U 45/2018 vp) 27.6.2018, joista suuri valiokunta on antanut lausunnon 5.12.2018 (SuVL 12/2018 vp). Lisäksi Suomen kantoja on aiemmin tarkistettu E-jatkokirjeellä 16.11.2018 (EJ 24/2018 vp).

Näitä kantoja on täydennetty ja tarkennettu E-jatkokirjeellä (EJ 1/2020 vp), joka on toimitettu eduskunnalle 7.2.2020, sekä U-jatkokirjeellä (UJ 2/2020 vp), joka on toimitettu eduskunnalle 10.2.2020.

Komission elpymissuunnitelmasta, sisältäen komission muutetun rahoituskehys ehdotuksen, on toimitettu eduskunnalle E-kirje (E 64/2020 vp) sekä U 27/2020 vp -kirjelmä, UJ 20/2020 vp-, UJ 22/2020 vp- ja UJ 24/2020 vp -jatkokirjelmät ja Eurooppa-neuvostomuistio VNEUS2020-00759.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotuksilla ei ole välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan asemaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komission alkuperäisten ehdotusten taloudelliset vaikutukset kuvataan tarkemmin valtioneuvoston U 45/2018 -kirjelmässä sekä UJ 22/2020 ja UJ 24/2020 -jatkokirjelmissä.

Neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä saavutetussa poliittisessa kokonaisratkaisussa tulevasta monivuotisesta rahoituskehuksesta välittömiä taloudellisia vaikutuksia aiheuttaa ennen kaikkea erityisiin ohjelmiin kohdennetut määrärahalisäykset. Määrärahalisäykset Horisonttiin, Erasmuskeeseen, EU4Healthiin sekä rajavalvontaan voidaan arvioida olevan Suomelle edullisia ja lisäävän saantoja. Alustavan arvion mukaan kaikkiaan esitetyn 16 miljardin euron lisärahoituksen arvioidaan kasvattavan **Suomen saantoja noin 260 miljoonalla** eurolla koko rahoituskehyskaudella. On kuitenkin huomattava, että osa Suomen saantoihin vaikuttavista lisävaroista kohdistuu ohjelmiin, joissa ei ole jäsenvaltioille suoraan allokoituja varoja, vaan niiden saaminen perustuu erillisiin hakuihin.

Saantoarvioiden muutosten ohella saavutetulla kompromissilla on **muutoksia myös Suomen arvioituihin maksuihin**. Alustavan arvion mukaan Suomen kannalta **sakkotulojen** käyttö ja sen myötä rahoituskehyskeksen mukauttaminen ylöspäin 11 mrd. eurolla kehyskauden loppuun mennessä nostaisi Suomen maksuja **184 milj. eurolla** koko kaudella. Vastaavasti joustovälineen enimmäismäärän kasvattaminen yhdellä miljardilla nostaa Suomen maksuja **16 milj. eurolla** koko kaudella, kun oletetaan, että esitetty joustovälineen tasonnosto tullaan ottamaan täysimääräisesti käyttöön.

Muiden rahoituskeinojen kautta on sovittu käyttöönotettavaksi enimmillään 1,5 miljardia euroa (vuoden 2018 hinnoin) koko kehyskauden aikana. Näiden muiden rahoituskeinojen, kuten edeltävistä välineistä takaisin saatavien tulojen (*reflows*) uudelleenkäytöllä sekä vapautettujen sitoumusten uudelleen käyttöön ottamisella, voidaan katsoa olevan myös laskennallinen vaikutus Suomen maksuihin. Vaikutus syntyy tosiasiaissa kuitenkin vasta vuosittaisen budjettiprosessin yhteydessä, jolloin voidaan tarkemmin vertailla käyttöönoton vaikutusta tilanteeseen, jossa varoja ei em. tavalla otettaisi käyttöön.

Sen sijaan rahoitusohjelmien vahvistaminen 2,5 miljardilla eurolla ottamalla käyttöön rahoituskehyksen enimmäismäärien puitteissa käytettävissä olevia liikkumavaroja (*marginaaleja*), ei aiheuta muutoksia Suomen arvioituihin maksuihin. Tämä johtuu käytännössä maksulaskelmissa käytetystä varovaisuuden periaatteesta, jonka mukaan jo alun perin laskelmat on tehty oletuksella kaikkien liikkumavarojen käyttöönottamisesta. Se, että yllättäviin tilanteisiin varautumiseksi sovittuja liikkumavaroja sovitaan sidottavaksi jo ennen varsinaisen rahoituskehyskauden alkua, vähentää kuitenkin kehyksen joustavuutta ja kykyä varautua ennakoimattomiin menoihin kehyskauden aikana.

Mahdolliset uudet omat varat (hiilitullimekanismiin, digitaalimaksuun, päästökaupan tuloihin, yhteisöveropohjaan ja rahoitustransaktioveroon perustuvat) olisivat ns. aitoja, nykyisten tullien kaltaisia omia varoja, jotka tilitettäisiin suoraan unionin budjettiin ohi kansallisten talousarvioiden. Ne pienentävät siten painetta nostaa kansallisia jäsenmaksuosuuksia eli käytännössä BKTL-perusteisia omia varoja, kun elpymisvälineen takia otettuja lainoja ryhdytään maksamaan takaisin EU-budjetista tulevana vuosina.

Mahdollisten uusien omien varojen taloudellisia vaikutuksia kuluttajille tai yrityksille on tässä vaiheessa vielä vaikea arvioida, koska toteutustapa ei ole tiedossa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio antoi 13.11.2020 ensi vuoden EU:n talousarvioon liittyvän oikaisukirjelmän (COM (2020) 748 final), jossa komissio on ottanut huomioon MFF-sovun vaikutukset vuoden 2020 talousarvioon. Oikaisukirjelmästä laaditaan U-jatkokirje EU:n vuoden 2021 talousarvioista laaditulle U-kirjelmälle (U 43/2020 vp).

Asiakirjat

ST 12792/20 + ADD1 (rahoituskehysasetus liitteineen)
 ST 12791/20 + ADD1 (toimielinten välinen sopimus liitteineen)
 ST 12793/20 (toimielinten yhteiset sekä komission ja parlamentin erilliset julistukset).
 ST 10046/20 (neuvoston päätös Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/BO, budjettineuvos Seija Kivinen, puh +358 2 9553 0236
 VM/BO, budjettineuvos Panu Kukkonen, puh. +358 40 521 9410
 VM/BO, neuvotteleva virkamies Vesa Kulmala, puh. +358 2 9553 0548

EUTORI-tunnus

EU/2018/0993

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
