Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä vuonna 2020 annetun neuvoston päätöksen. Omien varojen päätös sisältää tavanomaiset säännökset unionin talousarvion rahoittamisen perusteista. Sen lisäksi omien varojen päätökseen on otettu säännökset poikkeuksellisista ja väliaikaisista lisämäärärahoista covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi. Nämä säännökset sisältävät myös unionin elpymisvälineen rahoitukseen liittyvän 750 000 miljoonan euron lainanottovaltuuden.

Neuvoston päätös on hyväksyttävä kaikissa jäsenvaltioissa, ja se tulee voimaan viimeisen kansallista hyväksymistä koskevan tiedonannon vastaanottamista seuraavan ensimmäisen kuukauden ensimmäisenä päivänä. Neuvoston päätöstä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2021.

SISÄLLYS

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE EUROOPAN UNIONIN OMIEN VAROJEN JÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN NEUVOSTON PÄÄTÖKSEN (EU, EURATOM) 2020/2053 HYVÄKSYMISESTÄ 1
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 1
PERUSTELUT 3
1 Asian tausta ja valmistelu 3
1.1 Tausta 3
1.2 Valmistelu 3
2 Nykytila 5
3 Tavoitteet 6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 7
4.1 Keskeiset ehdotukset 7
4.2 Pääasialliset vaikutukset 12
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset Suomelle 12
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset eräille jäsenmaille 19
4.2.3 Taloudellinen arvio siitä, jos elpymispaketti ei toteudu. Vaikutukset EU:lle, vaikutukset eri jäsenvaltioille 20
4.2.4 EU:n talousarvion liikkumavaraan liittyvät kokonaisvastuut 22
4.2.5 Suomen valtion kokonaisvastuista 24
4.2.6 Hallinnolliset vaikutukset 25
5 Voimaantulo 26
6 Suhde talousarvioesitykseen 26
7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 26
7.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus 26
Liite 1: Euroopan unionin monivuotisen rahoituskehyksen 2021-2027 kokonaisrahoitus eri omien varojen luokkien ja jäsenvaltioiden mukaan 46
Liite 2: Koronatartunnat ja -kuolemat Euroopan unionin jäsenvaltioissa sekä talouden tunnus-luvut 2020-2022 47

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Euroopan unionin omia varoja, jäljempänä omat varat, koskevalla neuvoston päätöksellä hyväksytään Euroopan unionin talousarvion rahoitusjärjestelmä. Järjestelmä perustuu siihen, että jäsenvaltiot asettavat unionin käyttöön tuloja vuotuisen talousarvion rahoituksen varmistamiseksi. Kunkin jäsenvaltion rahoitusvastuu on yksilöllinen eikä yhteisvastuullinen. Päätöksessä säädetyt tulot kuuluvat unionille ilman kansallisten viranomaisten erillisiä päätöksiä.

SEUT 311 artiklan 1 kohdan mukaan unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat. Talousarvion rahoitusjärjestelmästä päättäminen ei kuitenkaan ole täysin unionin toimielinten harkinnassa, vaan päätöksen voimaantulon edellytyksenä on, että päätös hyväksytään kussakin jäsenvaltiossa sen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Tämän edellytyksen myötä päätöksenteossa kunnioitetaan täysimääräisesti jäsenvaltioiden valtiontaloutta koskevaa määräysvaltaa.

Voimassa oleva neuvoston päätös (2014/335/EU, Euratom) tuli voimaan 1. lokakuuta 2016, ja sitä sovelletaan taannehtivasti 1. päivästä tammikuuta 2014.

1.2 Valmistelu

Euroopan unionin komissio antoi 2. toukokuuta 2018 ehdotuksensa Euroopan unionin omien varojen järjestelmän uudistamiseksi (COM(2018) 325 lopullinen). Komission ehdotus annettiin ja se käsiteltiin osana Euroopan unionin monivuotista rahoituskehystä koskevaa neuvottelua.

Komission ehdotuksessa nykyisiä omia varoja olisi uudistettu siten, että arvonlisäveropohjaan perustuva oma vara, jäljempänä ALV-vara, olisi perustunut määrättyyn osuuteen siitä arvonlisäveron todellisesta tuotosta, joka kannetaan sellaisten tavaroiden ja palvelujen suorituksista sekä sel-laisista hankinnoista ja maahantuonnista, joihin sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa yleistä arvon-lisäverokantaa. Myöhemmin, tammikuussa 2019, komissio antoi myös toisen vaihtoehdon yksinkertaistaa ALV-varaa. Tässä vaihtoehdossa ALV-varan nykyistä laskentamenetelmää olisi yksinkertaistettu luopumalla monimutkaisimmista mutta samalla lopputuloksen kannalta varsin pienistä laskentakokonaisuuksista

Lisäksi toukokuussa 2018 komissio ehdotti uutta omien varojen pakettia, joka sisältäisi ehdotukset yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjaan perustuvasta maksuosuudesta, osuudesta Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän huutokauppatuloista, sekä kansallisesta rahoitusosuudesta, jonka määrä lasketaan kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrän perusteella.

Komissio ehdotti myös eräille jäsenvaltioille annettavien maksukorjausten asteittaista poistamista vuoteen 2026 mennessä, sekä omien varojen enimmäismäärien kasvattamista.

Komissio antoi 28.5.2020 muutetun ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (COM(2020) 445 final), jossa oli mukana myös ehdotukset unionin elpymisvälineen rahoittamiseksi.

Eurooppa-neuvosto saavutti sovun EU:n tulevasta monivuotisesta rahoituskehyksestä (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. Neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät neuvotteluissa 10.11.2020 alustavaan poliittiseen sopuun MFF-paketista. Lopullisesti asiassa päästiin etenemään, kun Eurooppa-neuvoston 10.-11.12.2020 kokouksessa päästiin sopimukseen elpymispaketin viimeisistä ehdollisuutta koskevista avoimista kysymyksistä.

Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta hyväksyttiin 14.12.2020 ja julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 15.12.2020[1].

Valtioneuvosto on perustuslain 96 §:n mukaisesti lähettänyt eduskunnalle kirjelmän komission ehdotuksista rahoituskehysasetukseksi, toimielinten sopimukseksi ja omien varojen päätökseksi (U 45/2018 vp). Asiassa on eduskunnalle lähetetty neljä U-jatkokirjettä (UJ 2/2020 vp, UJ 22/2020 vp, UJ 24/2020 vp ja UJ 44/2020 vp). Eduskunnan valiokunnan ovat antaneet asiasta lausuntoja seuraavasti: TaVL 48/2018 vp, PuVL 15/2018 vp, LiVL 30/2018 vp, UaVL 13/2018 vp, VaVL 12/2018 vp, TrVL 11/2018 vp, MmVL 21/2018 vp ja SuVL 12/2018 vp sekä VaVL 4/2020 vp ja SuVL 8/2020 vp.

U-jatkokirje UJ 22/2020 vp täydensi eduskunnalle 4.6.2020 annettua valtioneuvoston selvitystä EU:n elpymissuunnitelmasta: MFF+ ja elpymisväline (E 64/2020 vp), josta eduskunnan valiokunnan ovat antaneet lausuntoja seuraavasti: VaVL 2/2020 vp, PeVL 16/2020 vp, TaVL 15/2020 vp ja SuVL 6/2020 vp.

Omien varojen päätökseen liittyviä asioita on käsitelty myös komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta laaditussa valtioneuvoston kirjelmässä (U 27/2020 vp) sekä sen jatkokirjelmissä (UJ 20/2020 vp ja UJ 27/2020 vp). Eduskunnan suuri valiokunta on antanut asiassa lausuntonsa SuVL 7/2020 vp.

Hallituksen esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Esityksen valmistelun yhteydessä on käyty keskusteluja valtioneuvoston kanslian kanssa sisällöstä sekä oikeusministeriön kanssa EU-oikeuteen ja perustuslakiin liittyvistä kysymyksistä. Esitystä on käsitelty EU-asian ministerivaliokunnassa 22.1.2021 ja sitä on puollettu raha-asianvaliokunnassa 28.1.2021.

---

[1] Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&from=FI

2 Nykytila

Omat varat jaetaan niin sanottuihin perinteisiin omiin varoihin sekä muihin omiin varoihin. Muita omia varoja ovat ALV-vara ja bruttokansantuloon perustuva täydentävä vara, jäljempänä BKTL-vara.

Omille varoille määritetään yleinen enimmäismäärä osuutena unionin yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Vahvistettu yläraja omille varoille asettaa käytettävissä olevan enimmäismäärän talousarvion maksumäärärahoille. Voimassaolevan omien varojen päätöksen mukainen enimmäismäärä on maksumäärärahoina 1,20 prosenttia ja maksusitoumusmäärärahoina 1,26 prosenttia jäsenvaltioiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta.

Perinteiset omat varat

Perinteiset omat varat muodostuvat maksuista ja palkkioista, yhteisestä tullitariffista ja muista tulleista kertyvistä maksuista, jotka ovat yhteisesti unionin vahvistamia kolmansien maiden kanssa käytävälle kaupalle. Perinteiset omat varat käsittävät edelleen päättyneen Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden tullimaksut ja rahoitusosuudet. Kunkin jäsenvaltion viranomainen kerää maksut, jotka tilitetään unionille. Voimassa-olevan omien varojen päätöksen mukaan jäsenvaltiot pidättävät perinteisten omien varojen kanto-palkkioina 20 prosenttia keräämistään maksuista. Kantopalkkioilla on tarkoitus kattaa jäsenvaltion tullien keräämiseen liittyviä kustannuksia. Kantopalkkio tuloutetaan sekalaisena tulona Suomen kansalliseen talousarvioon.

Perinteisillä omilla varoilla on katettu noin 12-16 prosenttia EU:n vuotuisesta talousarviosta.

Muut omat varat

ALV-vara

ALV-vara määrätään soveltamalla yhdenmukaista 0,30 prosentin arvonlisäverokantaa jäsenvaltion rajattuun arvonlisäveropohjaan. Arvonlisäveropohja on teoreettinen, kuudennen arvonlisäverodirektiivin (77/388/ETY) mukainen käsite. Arvonlisäveropohja on rajattu 50 prosenttiin bruttokansantulopohjasta ALV-varan regressiivisyyden kohtuullistamiseksi. Arvonlisäveropohjan rajaus on koskenut kahdeksaa jäsenvaltiota vuosina 2014-2020.

ALV-varalla on rahoitettu noin 12-13 prosenttia EU:n vuotuisesta talousarviosta.

BKTL-vara

Omiin varoihin luetaan myös kaikkien jäsenvaltioiden yhteenlaskettuihin bruttokansantuloihin perustuva erikseen vahvistettavan kertoimen avulla määrättävä kansallinen rahoitusosuus, jonka tarkoituksena on toimia täydentävänä varana talousarvion tulojen ja menojen tasapainon varmistamiseksi. Bruttokansantulopohjan laskennassa on noudatettava voimassaolevan omien varojen päätöksen mukaan Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmää EKT-2010. Eurostat valvoo laskentaa. BKTL-varan suhteellinen osuus omista varoista on kasvanut siten, että valtaosa EU:n talousarvion rahoituksesta, noin 70-74 prosenttia, katetaan BKTL-varalla.

Yhdistyneen kuningaskunnan maksualennus

Yhdistynyt kuningaskunta on saanut maksuunsa alennuksen, joka rahoitetaan muiden jäsenvaltioiden maksuja korottamalla. Itävalta, Saksa, Alankomaat ja Ruotsi maksavat 25 prosenttia osuudesta, jonka ne maksaisivat, jos Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta kaikki muut

27 jäsenvaltiota täysimääräisesti osallistuisivat alennuksen rahoitukseen. Alennus on ollut luonteeltaan pysyvä.

BKTL-osuuteen tehtävät bruttovähennykset

Yksinomaan rahoituskehyskaudella 2014-2020 Tanskan vuotuiseen bruttokansantulo-osuuteen tehdään 130 miljoonan euron bruttovähennys, Alankomaiden vuotuiseen bruttokansantulo-osuuteen 695 miljoonan euron bruttovähennys ja Ruotsin vuotuiseen bruttokansantulo-osuuteen 185 miljoonan euron bruttovähennys. Itävallan vuotuiseen bruttokansantulo-osuuteen tehdään 30 miljoonan euron bruttovähennys vuonna 2014, 20 miljoonan euron bruttovähennys vuonna 2015 ja 10 miljoonan euron bruttovähennys vuonna 2016. Edellä mainitut alennukset ovat vuoden 2011 hinnoin.

ALV-varan alennetut verokannat

ALV-varan yhdenmukainen verokanta on 0,30 prosenttia. Yksinomaan rahoituskehyskaudella 2014-2020 myönnettiin arvonlisäveromaksuun alennusta Saksalle, Alankomaille ja Ruotsille 0,15 prosenttiyksikköä (maksun suuruus 0,15 prosenttiyksikköä).

3 Tavoitteet

Monivuotista EU:n rahoituskehystä koskevan ehdotuksen yhteydessä tarjoutuu mahdollisuus uudistaa myös EU:n rahoitusjärjestelmää, koska rahoituskehysehdotuksen yhteydessä komissio antaa yleensä myös ehdotuksen uudeksi omien varojen päätökseksi. Komissio totesi toukokuussa 2018 antamassaan tiedonannossaan, että unionin on jatkossa tarpeen rahoittaa uusia painopisteitä ja uusia eurooppalaisia julkishyödykkeitä. Samaan aikaan talouden muutokset ja globalisaatio asettavat uusia haasteita kansallisille verojärjestelmille ja tilastoviranomaisille. Lisäksi unionin strategisten tavoitteiden toteutumista, liittyen esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjumiseen tai sisämarkkinoiden tehostamiseen, voidaan tehostaa tarjoamalla siihen taloudellisia kannustimia EU:n tasolla. Kuitenkin EU:n talousarvio määräytyy pikemminkin menopuolen kuin käytettävissä olevien tulojen mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, että tulopuolta mukautetaan useimmiten automaattisesti menojen määrän mukaan. Mukauttamisessa noudatetaan omista varoista annetussa lainsäädännössä vahvistettuja sääntöjä. Omien varojen järjestelmän on tarjottava luotettava ja joustava kehys, joka varmistaa sen, että tulot riittävät menojen kattamiseen kaikissa tilanteissa.

Jo kesäkuussa 2017 hyväksymässään pohdinta-asiakirjassaan komissio totesi, että mahdollisten uusien omien varojen käyttöönotossa olisi kiinnitettävä huomiota: 1) niiden läpinäkyvyyteen, yksinkertaisuuteen ja vakauteen; 2) niiden johdonmukaisuuteen EU:n politiikkatavoitteiden kanssa; 3) niiden kilpailuun ja kestävään kehitykseen aiheuttamiin vaikutuksiin, sekä 4) niiden tasapuoliseen jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken.

Myös Suomen kannoissa korostui se, että unionin rahoitusjärjestelmän tulee olla yksinkertainen, läpinäkyvä, oikeudenmukainen ja hallinnollisesti kustannustehokas. Lisäksi omien varojen järjestelmää ei tule muuttaa tavalla, joka lisäisi Suomen maksutaakkaa. Myös kansallisesta verotusoikeudesta haluttiin pitää kiinni. Toukokuussa 2018 alkaneille EU:n rahoituskehysneuvotteluille ml. neuvotteluille uudesta omien varojen järjestelmästä antoi oman sävynsä Britannian tuleva ero unionista, mikä loi paineen jäljelle jäävien 27 jäsenvaltion maksuosuuksien nousulle, mutta tarjosi samalla myös mahdollisuuden unionin rahoitusjärjestelmän uudistamiselle.

Tavoitteet omien varojen järjestelmän uudistamiselle toteutuivat varsin hyvin sekä kansallisesta että unionin näkökulmasta. ALV-perusteisia omia varoja yksinkertaistettiin ja luotiin uusi omien varojen luokka, muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat komission ehdotusten

mukaisesti. Tämän uuden oman varan voi katsoa tukevan unionin strategisia tavoitteita kannustamalla jäsenvaltioita jätteiden kierrätykseen ja edistäen näin kiertotaloutta. Kummatkin uudistukset ovat lisäksi Suomelle taloudellisesti edullisia eikä niillä anneta unionille suoraa verotusoikeutta.

Maksukorjaukset eivät poistu omien varojen järjestelmästä, mutta järjestelmä yksinkertaistuu, kun jatkossa korjaukset ovat ajallisesti ja määrältään rajattuja BKTL-alennuksia. Myös maksukorjauksista Suomelle aiheutuvat kustannukset tulevat laskemaan selvästi nykykauteen verrattuna. Kaikkiaan Suomen EU-maksujen kasvu rahoituskehyskaudella 2021-2027 tulee olemaan hitaampaa kuin keskimäärin unionin jäsenvaltioilla.

Elpymisväline on poikkeuksellinen ja väliaikainen toimenpide covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi. Todennäköisesti taloudelliset seuraukset olisivat jäsenvaltioille vakavammat, jos elpymisväline jätettäisiin toteuttamatta. Elpymisväline tulee nähdä myös jäsenvaltioiden välisenä solidaarisuuden ilmaisuna, jonka toteuttamatta jättäminen haastaisi unionin yhtenäisyyden ja jopa koko olemassa olon. Suomelle, vientivetoisena taloutena, Euroopan talouksien mahdollisimman nopea elpyminen korona-pandemian aiheuttamasta talouskriisistä on ehdottoman tärkeää.

Eurooppa-neuvostossa heinäkuussa 2020 onnistuttiin Suomen tavoitteiden mukaisesti alentamaan elpymisvälineestä avustuksina jaettavaa osuutta komission muutetun omien varojen päätösehdotuksen 500 miljardista eurosta 390 miljardiin euroon. Komission ehdotuksen keskeinen eduskunnan budjettivaltaa ja –suvereniteettia koskeva kysymys koski jäsenvaltioiden vastuun tarkkarajaista määrittelyä elpymisvälineen osalta. Suomen tavoitteiden mukaisesti elpymisvälineen jäsenvaltiokohtaiset enimmäisvastuut rajattiin tarkasti tilanteessa, jossa jouduttaisiin asettamaan käteisvaroja väliaikaisesti komission käyttöön.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Neuvoston päätöksessä (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä, jäljempänä omien varojen päätös, on 13 artiklaa. Niiden sisältö on seuraava.

Kohde (1 artikla)

Omien varojen päätöksessä annetaan säännöt unionin omien varojen käyttöön asettamisesta unionin vuotuisen talousarvion rahoituksen varmistamiseksi.

Omien varojen luokat ja niiden erityiset laskentamenetelmät (2 artikla)

1. Unionin talousarvioon otettavia omia varoja ovat tulot, jotka kertyvät

   a. perinteisistä omista varoista, jotka muodostuvat maksuista, palkkioista, lisä- tai tasausmaksuista, lisäsummista tai –osista, yhteisestä tullitariffista ja muista sellaisista tulleista kertyvistä maksuista, jotka unionin toimielimet ovat vahvistaneet tai vahvistavat kolmansien maiden kanssa käytävälle kaupalle, ja päättyneen Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden tullimaksuista sekä rahoitus-osuuksista ja muista maksuista, joista määrätään sokerialan yhteisessä markkinajärjestelyissä.

   b. ALV-perusteisista omista varoista, jotka muodostuvat, kun yhdenmukaista 0,30 prosentin kantaa sovelletaan kaikkien jäsenvaltioiden osalta kaikkien arvonlisäverokannan

alaisista luovutuksista ja suorituksista kannettavien ALV-tulojen kokonaismäärään jaettuna asiaan-kuuluvan kalenterivuoden osalta lasketulla painotetulla keskimääräisellä ALV-kannalla kuten säädetään muutetussa neuvoston asetuksessa (ETY, Euratom) N:o 1553/89.

ALV-määräytymisperuste ei saa minkään jäsenvaltion osalta ylittää 50 prosenttia jäsenvaltion BKTL:sta.

c. kierrättämättömään muovipakkausjätteen määrään perustuvista omista varoista, jotka muodostuvat, kun yhdenmukaista verokantaa sovelletaan kunkin jäsenvaltion tuottaman kierrättämättömän muovipakkausjätteen painoon. Verokanta on 0,80 euroa kilogrammaa kohti. Tiettyjen jäsenvaltioiden osalta sovelletaan vuotuista kiinteämääräistä vähennystä.

d. BKTL-perusteisista omista varoista, joiden määrittelemiseksi jäsenvaltioiden yhteenlaskettuun BKTL:oon sovelletaan kerrointa, joka vahvistetaan talousarviomenettelyn yhteydessä kaikkien muiden tulojen perusteella.

2. Kierrättämättömän muovipakkausjätteen paino saadaan vähentämällä jäsenvaltioissa tiettynä vuonna tuotetun muovipakkausjätteen painosta samana vuonna direktiivin 94/62/EY mukaisesti määritetty kierrätetyn muovipakkausjätteen paino.

Seuraavilla jäsenvaltioilla on oikeus vuotuiseen kiinteämääräiseen vähennykseen ilmaistuna käypinä hintoina, jota sovelletaan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettuun rahoitusosuuteen ja jonka määrä on 22 miljoonaa euroa Bulgarian osalta, 32,1876 miljoonaa euroa Tšekin osalta, 4 miljoonaa euroa Viron osalta, 33 miljoonaa euroa Kreikan osalta, 142 miljoonaa euroa Espanjan osalta, 13 miljoonaa euroa Kroatian osalta, 184,0480 miljoonaa euroa Italian osalta, 3 miljoonaa euroa Kyproksen osalta, 6 miljoonaa euroa Latvian osalta, 9 miljoonaa euroa Liettuan osalta, 30 miljoonaa euroa Unkarin osalta, 1,4159 miljoonaa euroa Maltan osalta, 117 miljoonaa euroa Puolan osalta, 31,3220 miljoonaa euroa Portugalin osalta, 60 miljoonaa euroa Romanian osalta, 6,2797 miljoonaa euroa Slovenian osalta ja 17 miljoonaa euroa Slovakian osalta.

Vähennyksen olisi vastattava 3,8 kilogrammaan kerrottuna väestömäärällä vuonna 2017 asianomaisissa jäsenvaltioissa.

3. Sovellettaessa 1 kohdan d alakohtaa yhdenmukaista kerrointa sovelletaan kunkin jäsenvaltion BKTL:oon.

Edellä 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetulla BKTL:lla tarkoitetaan vuotuista markkinahintaista bruttokansantuloa sellaisena kuin komissio on sen määrittänyt soveltaessaan asetusta (EU) N:o 549/2013.

4. Vuosina 2021-2027 seuraaville jäsenvaltioille myönnetään niiden vuotuiseen BKTL-perusteiseen rahoitusosuuteen bruttovähennys:

Itävalta:	565 miljoonaa euroa
Tanska:	377 miljoonaa euroa
Saksa:	3 671 miljoonaa euroa
Alankomaat:	1 921 miljoonaa euroa
Ruotsi:	1 069 miljoonaa euroa.

Edellä mainitut bruttovähennykset ovat vuoden 2020 hintoina, ja ne muunnetaan käypiin hintoihin soveltamalla uusinta talousarvioesityksen laadinta-ajankohtana saatavilla olevaa euroina ilmaistua bruttokansantuotteen deflaatiokerrointa, sellaisena kuin komissio on sen määrittänyt.

5. Jos unionin talousarviota ei ole hyväksytty varainhoitovuoden alussa, sovelletaan edelleen aiempia BKTL-perusteisia yhdenmukaisia kertoimia uusien kertoimien voimaantuloon asti.

Omien varojen enimmäismäärät (3 artikla)

1. Unionin käyttöön vuotuisten maksumäärärahojen kattamiseksi asetettujen omien varojen kokonaismäärä saa olla enintään 1,40 prosenttia kaikkien jäsenvaltioiden yhteenlasketusta BKTL:sta.

2. Unionin talousarvioon otettujen maksusitoumusmäärärahojen vuotuinen kokonaismäärä saa olla enintään 1,46 prosenttia kaikkien jäsenvaltioiden yhteenlasketusta BKTL:sta.

3. Maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä on säilytettävä kiinteä yhteys, jotta varmistetaan niiden yhdenmukaisuus ja jotta 1 kohdassa asetettua enimmäismäärää voidaan noudattaa peräkkäisinä vuosina.

4. Jos asetuksen (EU) N:o 549/2013 muuttamisesta on seurauksena merkittäviä muutoksia BKTL:n tasoon, komissio laskee uudestaan edellä mainitut enimmäismäärät.

Pääomamarkkinoilta otettujen varojen käyttö (4 artikla)

Unioni ei käytä pääomamarkkinoilta lainaksi otettuja varoja toimintamenojen rahoittamiseen.

Poikkeukselliset ja väliaikaiset lisämäärärahat covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi (5 artikla)

1. Yksinomaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta annetun neuvoston asetuksen ja siinä tarkoitetun alakohtaisen lainsäädännön avulla:

   a) komissiolle annetaan valtuudet ottaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta lainaksi varoja enintään 750 000 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hintoina). Lainatoimet toteutetaan euroina;

   b) lainaksi otetuista varoista enintään 360 000 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hintoina) voidaan käyttää lainojen myöntämiseen ja 4 artiklasta poiketen lainaksi otetuista varoista enintään 390 000 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hintoina) voidaan käyttää menojen kattamiseen.

   Ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettua määrää tarkistetaan vuosittain kiinteän 2 prosentin deflaatiokertoimen perusteella. Komissio ilmoittaa tarkistetun määrän vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

   Komissio hallinnoi ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettua lainanottoa siten, että uutta nettolainanottoa ei tapahdu vuoden 2026 jälkeen.

2. Tämän artiklan 1kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuihin menoihin käytettäväksi lainattujen varojen pääoman takaisinmaksu ja niihin liittyvät korot katetaan unionin talousarviosta. Talousarviositoumukset voidaan jakaa usealle eri varainhoitovuodelle vuotuisiin eriin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/10461 112 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

   Tämän artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettujen varojen takaisinmaksun aikataulu on laadittava moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti siten, että varmistetaan velkojen tasainen ja ennakoitavissa oleva väheneminen. Varojen pääoman takaisinmaksut on aloitettava ennen kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen päättymistä vähimmäismäärällä, sikäli kuin määrät, joita ei ole käytetty tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetun lainanoton mukaisten korkojen maksuihin, sen sallivat, ottaen asianmukaisesti huomioon SEUT 314 artiklassa esitetty menettely. Kaikki tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta komissiolle annetusta poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta lainanottovaltuudesta aiheutuvat velat on maksettava takaisin kokonaisuudessaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2058.

   Määrät, jotka unionin on maksettava tiettynä vuonna tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen varojen pääoman takaisinmaksuna, saavat olla enintään 7,5 prosenttia 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitetusta menojen kattamiseen käytettävästä enimmäismäärästä.

3. Komissio vahvistaa lainanottotoimien hallinnointia varten tarvittavat järjestelyt. Komissio antaa säännöllisesti ja kattavasti Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietoja velanhoitostrategiansa kaikista näkökohdista. Komissio laatii liikkeeseenlaskukalenterin, johon sisältyvät odotetut liikkeeseenlaskupäivät ja määrät tulevalle vuodelle, sekä suunnitelman, jossa esitetään odotetut pääoman ja koron maksut, ja antaa sen Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedoksi. Komissio saattaa tämän kalenterin säännöllisesti ajan tasalle.

Omien varojen enimmäismäärien poikkeuksellinen ja väliaikainen kasvattaminen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarvittavien varojen osoittamista varten (6 artikla)

Omien varojen päätöksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistettuja enimmäismääriä kasvatetaan väliaikaisesti 0,6 prosenttiyksiköllä yksinomaan kaikkien 5 artiklassa tarkoitetusta unionin lananottotoiminnasta aiheutuvien velkojen kattamiseen siihen asti, kun kaikki nämä velat ovat lakanneet, ja viimeistään 31.12.2058 saakka.

Omien varojen enimmäismäärien kasvattamista ei saa käyttää unionin muiden velkojen kattamiseen.

Yleiskatteisuusperiaate (7 artikla)

Omien varojen päätöksen 2 artiklassa tarkoitettuja tuloja käytetään erittelemättä kaikkien unionin vuotuiseen talousarvioon otettujen menojen kattamiseen.

Ylijäämän siirtäminen seuraavalle varainhoitovuodelle (8 artikla)

Mahdollinen kertyvä ylijäämä siirretään seuraavalle varainhoitovuodelle.

Omien varojen kantaminen ja niiden asettaminen komission käyttöön (9 artikla)

1. Jäsenvaltiot kantavat 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut omat varat (perinteiset omat varat) kansallisten lakiensa, asetustensa ja hallinnollisten määräystensä mukaisesti.

Jäsenvaltioiden on tarvittaessa mukautettava näitä kansallisia säännöksiä ja määräyksiä siten, että ne täyttävät unionin säännöissä asetetut vaatimukset.

Komissio tarkastelee jäsenvaltioiden sille tiedoksi toimittamia kansallisia säännöksiä ja määräyksiä, toimittaa jäsenvaltioille mukautukset, joita se pitää tarpeellisina sen varmistamiseksi, että kyseiset säännökset ja määräykset ovat yhdenmukaisia unionin sääntöjen kanssa, ja antaa tarvittaessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle tätä koskevan kertomuksen.

2. Jäsenvaltiot pidättävät itsellään kantokuluina 25 prosenttia 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista määristä (eli kannettujen perinteisten omien varojen määristä).

3. Jäsenvaltiot asettavat tämän päätöksen 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut omat varat komission käyttöön SEUT 322 artiklan 2 kohdan nojalla annettujen asetusten mukaisesti.

4. Jos unionin talousarvioon otetut hyväksytyt määrärahat eivät riitä siihen, että unioni voi täyttää tämän päätöksen 5 artiklassa tarkoitetusta lainanotosta aiheutuvat velvoitteensa, ja komissio ei voi saada ajoissa aikaan tarvittavaa likviditeettiä aktivoimalla tällaiseen lainanottoon sovellettavissa rahoitusjärjestelyissä vahvistettuja muita toimenpiteitä, jotta voidaan varmistaa unionin velvoitteiden noudattaminen, mukaan lukien aktiivisen maksuvalmiuden hallinnan avulla ja tarvittaessa pääomamarkkinoiden lyhytaikaisen rahoituksen käyttämisen avulla tämän päätöksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti, jäsenvaltioiden on komission viimeisenä keinona asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön, sanotun kuitenkaan rajoittamatta neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/20141 14 artiklan 2 kohdan soveltamista. Kyseisissä tapauksissa sovelletaan tämän artiklan 5–9 kohtaa poiketen asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 14 artiklan 3 kohdasta ja 14 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä alakohdasta.

5. Jollei asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 14 artiklan 4 kohdan toisesta alakohdasta muuta johdu, komissio voi pyytää jäsenvaltioita määräsuhteisesti kunkin jäsenvaltion talousarvion tuloista tehtyyn ennakkoarvioon nähden antamaan väliaikaisesti käyttöön kokonaisvarojen ja käteisvaravaatimusten välisen erotuksen. Komission on ilmoitettava tällaisista pyynnöistä jäsenvaltioille etukäteen hyvissä ajoin. Komissio ottaa käyttöön jäsennellyn vuoropuhelun kansallisten velkakonttorien ja valtionkassojen kanssa liikkeeseenlaskua ja takaisinmaksua koskevien aikataulujensa osalta.

   Jos jäsenvaltio ei noudata pyyntöä ajoissa kokonaisuudessaan tai osittain tai jos se ilmoittaa komissiolle, että se ei pysty noudattamaan pyyntöä, komissiolla on väliaikaisesti oikeus esittää lisäpyyntöjä muille jäsenvaltioille asianomaista jäsenvaltiota vastaavan osan kattamiseksi. Tällaisten pyyntöjen on oltava määräsuhteisia kunkin muun jäsenvaltion talousarvion tuloista tehtyyn ennakkoarvioon nähden. Jäsenvaltio, joka ei ole noudattanut pyyntöä, on edelleen velvollinen noudattamaan sitä.

6. Käteisvarojen suurin vuotuinen kokonaismäärä, joka voidaan pyytää jäsenvaltiolta 5 kohdan nojalla, on kaikissa olosuhteissa rajoitettu sen BKTL-perusteiseen suhteelliseen osuuteen 6 artiklassa tarkoitetusta omien varojen enimmäismäärän poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta kasvattamisesta. Tätä varten BKTL-perusteinen suhteellinen osuus lasketaan osuutena unionin yhteenlasketusta BKTL:sta, sellaisena kuin se johtuu asiaankuuluvasta sarakkeesta unionin viimeisen hyväksytyn vuotuisen talousarvion tulopuolella.

7. Mahdollinen käteisvarojen antaminen 5 ja 6 kohdan nojalla kompensoidaan viipymättä unionin talousarviota koskevan sovellettavan oikeuskehyksen mukaisesti.

8. Jäsenvaltioilta 5 kohdan mukaisesti väliaikaisesti saatujen käteisvarojen määrien kattamat menot otetaan viipymättä unionin talousarvioon, jotta voidaan varmistaa, että niihin liittyvät tulot otetaan huomioon mahdollisimman pian sitä varten, että jäsenvaltiot voivat hyvittää omat varat tileille asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 asiaankuuluvien säännösten mukaisesti.

9. Edellä olevan 5 kohdan soveltaminen ei saa vuositasolla johtaa sellaisten käteisvarojen pyytämiseen, jotka ylittävät 3 artiklassa tarkoitetut omien varojen enimmäismäärät sellaisina kuin ne ovat kasvatettuina 6 artiklan mukaisesti.

Täytäntöönpanotoimenpiteet ja loppu- ja siirtymäsäännökset (10 ja 11 artikla)

Artikloissa kuvataan täytäntöönpanotoimenpiteet ja loppu- ja siirtymäsäännökset.

Voimaantulo ja osoitus (12 ja 13 artikla)

Neuvoston pääsihteeri antaa päätöksen tiedoksi jäsenvaltioille, jonka jälkeen jäsenvaltioiden on toimitettava neuvoston pääsihteerille viipymättä tieto päätöksen hyväksymistä varten tarvittavien, valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisten menettelyjen saattamisesta päätökseen.

Päätös tulee voimaan sen jälkeen, kun viimeinen jäsenvaltio on antanut tiedon päätöksen hyväksymisestä, seuraavan ensimmäisen kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Sitä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2021.

Päätös on osoitettu jäsenvaltioille.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset Suomelle

Suomen tulevien vuosien EU-maksujen määrään vaikuttavat ensisijaisesti rahoituskehyksen taso, omien varojen järjestelmän rakenne ja rakenteeseen tehdyt muutokset sekä eri omien varojen luokkien kehitys tulevina vuosina, joista merkittävin vaikutus on Suomen BKTL:n kasvulla suhteessa muiden jäsenvaltioiden BKTL:n kasvuun. Toisaalta jäsenvaltioiden maksuosuuksiin uudella kaudella kohdistuu erityisiä paineita, kun yksi unionin suurimmista maksajista, Iso-Britannia, ei osallistu unionin rahoittamiseen uudella kaudella muuten kuin erosopimuksessa sovitun mukaisesti.

Kokonaisuudessaan Suomen maksut rahoituskehykseen liittyen kasvavat edellisen kauden 16 miljardista eurosta 16,7 miljardiin euroon uudella kaudella vuoden 2018 hinnoin laskettuna. Kasvua olisi noin 700 miljoonaa euroa eli noin 4 prosenttia. Maksujen määrää tulee tarkastella myös suhteessa Suomen saantoihin ja niiden yhdessä muodostamaan nettomaksuasemaan. Uudella rahoituskehyskaudella Suomen suhteellinen nettomaksuasema hieman pienenee ja Suomi tulee säilyttämään asemansa yhtenä pienimpänä nettomaksajana.

EU:n monivuotinen rahoituskehys annetaan tietyn vuoden hintatasossa ja se muutetaan käypiin hintoihin hintakorjausmekanismin avulla. Kuluvan kauden rahoituskehys annettiin vuoden 2011 hintatasossa ja siihen on tehty rahoituskehysasetuksen mukainen hintojen mukautus käyttäen 2 prosentin deflaatiokerrointa. EU:n rahoituskehys vuosille 2021-2027 asetetaan vuoden 2018 hinnoin. Rahoituskehykseen sovelletaan 2 prosentin deflaatiokerrointa, kuten myös elpy-

misvälineeseen. Eduskunnalle toimitetuissa selvityksissä (E- ja U-kirjeet) on säännönmukaisesti esitetty luvut vuoden 2018 hinnoin, kuten myös vuosien 2021-2027 rahoituskehystä koskevassa asetuksessa. Samalla on voitu esittää vertailu nykykauteen ilman hinnan muutoksen vaikutusta.

Tässä hallituksen esityksessä esitetään rahoitusta koskevat luvut vuoden 2018 hinnoin, ellei toisin ole mainittu. Lisäksi arviot Suomen osuudesta perustuvat Suomen BKTL-osuuteen unionin yhteenlasketusta BKTL:sta, joka arvioidaan olevan vuosina 2021-2027 keskimäärin noin 1,70 prosenttia. Suomen ja muiden jäsenvaltioiden maksuosuudet tulevat todennäköisesti muuttumaan tulevaisuudessa, jos omien varojen järjestelmää muutetaan ottamalla siihen mukaan uusia omien varojen luokkia.

Suomen rahoitusosuudet unionin talousarvion kattamiseksi maksetaan valtion talousarvion määrärahasta (Maksut Euroopan unionille 28.92.69). Sekä valtion talousarvioon että julkisen talouden suunnitelmaan Suomen EU-maksuja koskevat luvut laaditaan käyvin hinnoin. Käyvin hinnoin arvioituna Suomen EU-maksut ovat keskimäärin noin 2,6 miljardia euroa vuodessa rahoituskehyskaudella 2021-2027.

Kansallisessa talousarvioehdotuksessa vuodelle 2021 on huomioitu omien varojen päätöksen vaikutukset Suomen EU-maksujen (mom. 28.92.69) mitoitukseen. Vuoden 2021 talousarvion momentin 28.92.69 määrärahan käyttötarkoitusta on tarkoitus tarkistaa kevään 2021 lisätalousarvioesityksessä siten, että se mahdollistaa sekä uuden muovi-varan että tarvittaessa käteisvarojen maksamisen. Jatkovuosia koskevat tarkistukset tehdään vuosia 2022-2025 koskevan julkisen talouden suunnitelman (JTS-suunnittelun) laatimisen yhteydessä.

Maksukorjaukset

Eräille jäsenvaltiolle (Alankomaat, Itävalta, Ruotsi, Saksa ja Tanska) myönnetään niiden vuotuiseen BKTL-osuuteen tehtävä bruttovähennys, joka on yhteensä 7,6 miljardia euroa vuodessa vuoden 2020 hinnoin ilmaistuna. Kaikki jäsenvaltiot osallistuvat maksukorjauksen rahoitukseen BKTL-osuutensa suhteessa. Suomen osuus maksukorjauksen rahoituksesta olisi noin 130 miljoonaa euroa vuodessa vuoden 2020 hinnoin.

Uudella rahoituskehyskaudella Suomen osuus maksukorjausten rahoituksesta jäisi huomattavasti pienemmäksi kuin edellisellä kaudella. Esimerkiksi vuonna 2020, joka oli edellisen rahoituskehyskauden viimeinen vuosi, Suomi maksoi eräille jäsenvaltioille myönnetyistä maksukorjauksista yhteensä yli 200 miljoonaa euroa. Tästä Britannian saama maksualennus lisäalennuksineen oli noin 155 miljoonaa euroa, ALV-varaan liittyvän alennuksen osuus noin 40 miljoonaa euroa, sekä BKTL-osuuteen tehtävästä vähennyksestä Suomen osuus oli noin 20 miljoonaa euroa. Maksukorjausten kokonaismäärä euroina siten pienenee ja samalla maksukorjausjärjestelmä yksinkertaistuu, kun jatkossa korjaukset ovat ainoastaan ajallisesti ja määrältään rajattuja BKTL-perusteisia ns. könttäsumma-alennuksia.

Perinteisten omien varojen eli nykyisin käytännössä tullien kantopalkkio-osuuden nousu nykyisestä 20 prosentista 25 prosenttiin hyödyttää erityisesti niitä jäsenvaltioita, joiden satamien kautta valtaosa tuonnista unionin ulkopuolelta kulkeutuu. Suomelle muutos on valtiontaloudellisesti negatiivinen. Tämä tarkoittaa, että kantopalkkio-osuuden noston seurauksena perinteisillä omilla varoilla rahoitetaan unionin toimintaa entistä vähemmän, kun taas puuttuva osuus joudutaan kompensoimaan kansallisten talousarvioiden kautta tulevilla BKTL-perusteisilla omilla varoilla. Suomen osalta tämä tarkoittaa, että Suomen EU-maksut kasvavat yhteensä koko rahoituskehyskaudella noin 120 miljoonaa euroa. Tästä puolet kompensoituu kantopalkkiotulojen kasvulla kansalliseen talousarvioon, joten negatiivinen valtiontaloudellinen vaikutus jää noin 60 miljoonaan euroon.

ALV-perusteisten omien varojen yksinkertaistaminen

ALV-perusteisia omia varoja yksinkertaistetaan siten, että eräistä jäsenmaksuosuuden määrittelyyn liittyvistä, mutta vaikutuksiltaan varsin vähäisistä laskentakokonaisuuksista luovutaan. Samoin eräät laskentakokonaisuudet kuten ns. keskimääräisen ALV-kannan laskenta, vakioidaan siten, ettei laskentaa jatkossa laadita vuosittain. Muutos on Suomelle taloudellisesti edullinen. Kun nykyisestä ALV-varasta luovutaan ja se korvataan uudella yksinkertaistetulla ALV-varalla, Suomen EU-maksut laskevat koko kauden osalta noin 280 miljoonalla eurolla.

Kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva kansallinen maksuosuus

Uusi kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva oma vara (jatkossa muovi-vara) on tilastoihin perustuva, kansallisista talousarvioista maksettava jäsenmaksuosuus nykyisten ALV- ja BKTL perusteisten omien varojen tavoin. Se ei ole siten suoraan kuluttajille tai pakkausten tuottajille tai maahantuojille suunnattu vero taikka maksu. Tällä uudella omalla varalla halutaan edistää jätteiden kierrätystä sekä kiertotaloutta ja sillä olisi tarkoitus kerätä yhteensä noin 37 miljardia euroa koko rahoituskehyskauden aikana eli vuosittain noin 5,3 miljardia euroa. Tämä vastaisi noin 3-4 prosenttia unionin rahoituksesta. Suomen osuus tämän rahoituslähteen rahoituksesta koko kauden aikana olisi noin 390 miljoonaa euroa eli 1,06 prosenttia, mikä jäisi huomattavasti alle Suomen ennustetun BKTL-osuuden, joka on noin 1,70 prosenttia unionin BKTL:sta. Uusi unionin rahoituslähde olisi Suomelle taloudellisesti edullinen huolimatta siitä, että muovi-varalle rakennettiin vähennysmekanismi niille jäsenvaltioille, joiden vuotuinen BKTL jää alle EU27:n keskiarvon. Uuden muovi-varan käyttöönotto alentaisi Suomen EU-maksuja koko kauden aikana noin 220 miljoonalla eurolla eli noin 30 miljoonalla eurolla vuodessa.

TAULUKKO 1. *Arvio omien varojen järjestelmään tehtävien muutosten kokonaisvaikutuksesta Suomen EU-maksuun rahoituskehyskaudella 2021-2027, vuoden 2018 hintoina ja miljoonina euroina.*

EDELLINEN KAUSI (MFF2014-2020): Suomen EU-maksut (voimassa oleva OV-järjestelmä: ALV- ja BKTL-perusteiset omat varat, perinteiset omat varat (kantopalkkio 20%), maksukorjaukset vuosille 2014-2020)	**16 000**
UUSI KAUSI (MFF2021-2027): Suomen EU-maksut (voimassa oleva OV-järjestelmä, mutta ei maksukorjauksia (maksukorjaukset sovittu vain vuosille 2014-2020, UK:n pysyvä maksualennus poistuu Britannian EU-eron myötä))*	260
SIIRTYMINEN UUTEEN OMIEN VAROJEN JÄRJESTELMÄÄN: Eri tekijöiden vaikutukset	
Nykyisen ALV-perusteisen oman varan poistaminen	- 90
Uusi yksinkertaistettu ALV-perusteinen oma vara	-190
Uusi kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva kansallinen maksuosuus	-300
Ed. mainittuun maksuosuuteen liittyvä vähennys jäsenvaltioille, joiden BKTL jää alle EU27:n keskiarvon	80
Maksukorjaukset 2021-2027**	860
Perinteisiin omiin varoihin liittyvien kantopalkkio-osuuden nosto 20% -> 25%	60
UUSI KAUSI (MFF2021-2027): Suomen rahoitus Euroopan unionille ml. Maksut Euroopan kehitysrahastolle uuden omien varojen järjestelmän mukaan	**16 680**
KOKONAISVAIKUTUS VALTIONTALOUDEN KANNALTA, euroina	**680**
KOKONAISVAIKUTUS VALTIONTALOUDEN KANNALTA, prosenttia	**4,2**

* Muutos EU-maksuissa perustuu muutoksiin kehyksen tasossa, jäsenvaltioiden maksuosuuksissa (nyt EU27), sekä eri OV-lajien kasvussa 2021-27 (mm. BKTL)

** BKTL-perusteisen rahoitusosuuteen bruttovähennys DK:lle, DE:lle, NL:lle, AT:lle ja SE:lle yht. 51,3 mrd. e vuosille 21-27, Suomen osuus rahoituksesta 860 milj. e

Omien varojen enimmäismäärät

EU:n omien varojen katon ja rahoituskehyksen menokaton välistä liikkumavaraa tarvitaan sen turvaamiseksi, että unioni pystyy kaikissa tilanteissa kattamaan toiminnastaan syntyvät vastuut. Omien varojen vuotuinen maksukatto säätää enimmäismäärän, jonka puitteissa jäsenvaltiot voisivat joutua asettamaan omia varoja komission käyttöön. U-jatkokirjeessä (UJ 22/2020 vp) on selostettu tarkemmin liikkumavaraan kohdistuvia vastuita (linkki).

Omien varojen päätöksessä liikkumavara voidaan jakaa kahteen osaan: a) ns. normaaliin liikkumavaraan (nyt maksuina 1,40 % ja sitoumuksina 1,46 % EU27 BKTL), josta katetaan kaikissa tilanteissa unionin (normaalista) toiminnasta syntyvät vastuut, ja b) 0,6 % poikkeukselliseen ja väliaikaiseen liikkumavaran korotukseen, jota käytetään vain ja ainoastaan covid-19-kriisin takia otettujen velkojen kattamiseen. Omien varojen päätöksen mukaan vuotuisten maksujen kattamiseksi asetettavien omien varojen kokonaismäärä saisi olla enintään 1,40 prosenttia unionin yhteenlasketusta BKTL:sta rahoituskehyskaudella 2021-2027. Sitoumusten osalta omien varojen katto nousee 1,46 prosenttiin EU27 BKTL:sta. Uusi päätös nostaa omien varojen kattoja 0,2 prosenttiyksikköä sekä sitoumusten että maksujen osalta voimassa olevaan päätökseen verrattuna.

Omien varojen enimmäismääriä joudutaan nostamaan siksi, että unionin luotonantoon liittyvät vastuut kasvavat jo ilman elpymisvälineen takia otettavaa lainanottoa ja näin unionin tulee varmistaa, että se pystyy huolehtimaan lainanottoon liittyvistä velvoitteistaan kaikissa tilanteissa. Lisäksi omien varojen enimmäismäärän (joka ilmaistaan prosentteina EU27 BKTL:sta) ja maksukaton (ilmaistaan euroina) väliin tulee jättää riittävä liikkumavara, kun liikkumavara pienenee

automaattisesti EU:n yhteenlasketun BKTL:n laskiessa voimakkaasti korona-pandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten takia. Myös Euroopan kehitysrahaston siirtyminen unionin talousarvion kautta rahoitettavaksi kasvattaa tarvetta nostaa omien varojen enimmäismääriä.

Omien varojen enimmäismäärien poikkeuksellinen ja väliaikainen kasvattaminen

Komissiolle annettaisiin poikkeuksellisesti valtuudet ottaa pääomamarkkinoilta väliaikaisesti enintään 750 miljardia euroa lainaa unionin puolesta, josta käytettäisiin kattamaan enintään 390 miljardin euron suuruiset menot (avustuksina jäsenvaltioille) sekä enintään 360 miljardin euron suuruiset lainat, joiden ainoana tarkoituksena on covid-19-kriisin seurauksiin puuttuminen.

Jotta unioni voisi vastata lainanottoon liittyvistä veloista, omien varojen enimmäismääriä on kasvatettava poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti. Kattaakseen kaikki unionin velat, jotka aiheutuvat lainanotosta covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi, sekä maksumäärärahojen että maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärää kasvatettaisiin 0,6 prosenttiyksiköllä. Korotus toimii myös maksusitoumuksena, johon jäsenvaltiot sitoutuvat ja joka tulee kasvattamaan jäsenvaltioiden maksuja tulevina vuosina (viimeistään vuodesta 2028 lähtien).

Väliaikainen omien varojen enimmäismäärien kasvattaminen on myös lainan vakuutena ja vahvana signaalina kansainvälisille pääomamarkkinoille, että unioni pystyy kaikissa tilanteissa hoitamaan lainanottoonsa liittyvät vastuunsa. Se myös takaa sen, että unioni saa markkinoilta lainaa erittäin edullisin ehdoin erinomaisen luottoluokituksensa säilyttäen.

Käytännössä enimmäismäärien poikkeuksellinen korottaminen 0,6 prosenttiyksiköllä tarkoittaa omiin varoihin liittyvän liikkumavaran kasvattamista vuosittain keskimäärin noin 80 miljardilla eurolla uudella kaudella. Jos edettäisiin tasalyhennyksin vuosina 2028-2058 olisivat elpymisvälineen vuotuiset lainalyhennykset ilman korkoja noin 24 miljardia euroa. Täten todennäköiset vastuut jäisivät huomattavasti alle 80 miljardia euroa, josta Suomen vuosittainen ensisijainen vastuu olisi 1,4 miljardia laskettuna Suomen BKTL-osuudella EU27:sta.

Elpymisvälineen avustusmuotoinen osuus

Menoihin (avustuksiin) liittyvä lainan takaisinmaksu korkomenoineen rahoitetaan EU-budjetista. Jäsenvaltioiden maksettavaksi realisoituu siten elpymisvälineen avustusmuotoinen osuus. Suomen maksuosuus avustusmuotoisesta, 390 miljardin euron, tuesta on noin 6,6 miljardia euroa. Tämä osuus lisättynä koroilla tulee maksettavaksi siten vuosien 2028-2058 aikana.

Avustuksiin liittyvien lainojen pääoman takaisinmaksu saa olla enintään 7,5 % vuodessa. Kaikki elpymisvälineen lainat tulee olla maksettu vuoden 2058 loppuun mennessä. Tässä vaiheessa ei ole tietoa siitä, mikä tulee olemaan elpymisvälineen menoihin liittyvien lainojen takaisinmaksuaikataulu. Jos oletetaan, että menoihin liittyviä lainoja lyhennettäisiin enintään 7,5 prosenttia vuodessa 5 artiklan mukaisesti, lyhennykset olisivat noin 29 miljardia vuodessa, joista Suomen maksuosuus olisi noin 500 miljoonaa euroa. Lainat tulisivat näin maksetuiksi reilussa 13 vuodessa. Jos oletetaan, että menoihin liittyviä lainoja lyhennettäisiin tasaisesti koko laina-ajan vuoteen 2058 asti, lyhennykset olisivat noin 13 miljardia vuodessa, josta Suomen maksuosuus olisi noin 210 miljoonaa vuodessa. Eli karkeasti arvioiden Suomen vuosittaisiin EU-maksuihin tulee vuoden 2027 jälkeen noin 210 – 500 miljoonan euron korotus lisättynä korkokuluilla. Suomen osuutta korkokuluista on vaikea arvioida, koska elpymisvälineen rahoituksen korkoriskihallinnan strategiasta ei ole tarkempia tietoja.

Jos elpymisvälineen menoihin liittyvät lainat olisi otettu osaksi rahoituskehystä, olisi vuosien 2021-27 rahoituskehyksen taso noussut 390 miljardilla eurolla. Tämä olisi lisännyt Suomen

maksuja koko rahoituskaudella yhteensä noin 6,6 miljardilla eurolla ja vuodessa noin 950 miljoonalla eurolla.

Elpymisvälineen lainamuotoinen osuus

Suomen laskennallinen vastuu elpymisvälineen lainamuotoisesta, 360 miljardin euron, osuudesta on kokonaisuudessaan noin 6,1 miljardia euroa. Suomen vastuu realisoituisi ainoastaan siinä tapauksessa, jos elpymisvälineestä lainaa ottanut jäsenvaltio ei pystyisi maksamaan/lyhentämään ottamaansa lainaa kokonaisuudessaan tai osittain, tai takausvastuussa oleva jäsenvaltio/jäsenvaltiot eivät pystyisi suoriutumaan vastuustaan.

Elpymis- ja palautumisvälinettä koskevassa asetuksessa[2] on tarkoitus säätää elpymisvälineen lainamuotoisesta tuesta (360 mrd. euroa). Jos unionin anto- ja ottolainaus eivät olisi yhteneväiset, voisi lainamuotoisen tuen rahoittamisesta syntyä tilapäisiä maksuvelvoitteita Suomelle. Asiaa sääntelevään elpymis- ja palautumisvälinettä koskevaan asetukseen ei ole tulossa määräyksiä yhteneväisestä otto- ja antolainausvaatimuksesta. Oletuksena on kuitenkin, että takaisinmaksuajat ovat yhtenevät eli lainat olisivat ns. back-to-back –lainoja.

Jäsenvaltioiden enimmäisvastuut käteisvarojen käyttöön asettamisessa

EU:lla on käytössään eri tasoilla turvamekanismit, joilla varmistetaan, että se maksaa lainansa aina oikea-aikaisesti ja täysimääräisesti. Myös EU:n talousarvioon tilitettävien kansallisten maksuosuuksien oikea-aikaisuuden ja –määräisyyden varmistamiseksi on olemassa sanktiomekanismi viivästyskorkoineen.

Jos jäsenvaltiot laiminlyövät maksujaan unionille, komission on välittömästi ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin maksujen perimiseksi ja huolehdittava siitä, että muiden mahdollisesti lisämaksuosuuksia suorittaneiden jäsenvaltioiden maksuosuudet palautuvat oikealle tasolleen. Neuvoston asetuksessa N:o 609/2014[3] säädetään omien varojen ja käteisvarojen käyttöön asettamisen menetelmistä ja menettelystä. Asetuksessa N:o 609/2014 on muun muassa viivästyskorkoa ja kassanhallintaa koskevia säädöksiä. Nykyinen sanktiomekanismi maksujen laiminlyöntien varalle on varsin tiukka, mikä on todennäköisesti edesauttanut siihen, että jäsenvaltiot ovat tähän mennessä hoitaneet unionin budjetin rahoittamiseen liittyvät velvoitteensa unionille aina ajallaan.

Elpymisvälineen lainanottoon liittyviä jäsenvaltiokohtaisia enimmäisvastuita rajattiin Eurooppa-neuvostossa huomattavasti. Omien varojen päätöksessä ne ovat edelleen täsmentyneet ja tarkkarajaistuneet. Omien varojen päätökseen on otettu omat säännökset siitä, miten jäsenvaltioiden on asetettava varoja komission käyttöön elpymisvälineen lainanotosta aiheutuneiden unionin velvoitteiden täyttämiseksi. Omien varojen päätöksen 9 artiklan 5 kohdassa on säännökset siitä, miten komissio voi pyytää jäsenvaltioilta käteisvaroja mukaan luettuna tilanteessa,

---

[2] Neuvoston asiakirja 14310/20; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resiliency Facility http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf

[3] Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 609/2014, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (ns. MAR-asetus); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0609-20161001&qid=1608033009156&from=FI

jos joku jäsenvaltio ei voisi maksaa omaa osuuttaan. Omien varojen päätöksen 9 artiklan 6 kohdan mukaan käteisvarojen suurin vuotuinen määrä, joka jäsenvaltiolta voidaan pyytää 5 kohdan nojalla, on rajoitettu jäsenvaltion BKTL-perusteiseen suhteelliseen osuuteen omien varojen katon poikkeuksellisesta kasvattamisesta 0,6 prosentilla. Suomen osalta tämä vuotuinen lisäpyyntöjen enimmäismäärä olisi noin 1,4 miljardia euroa.

Uudet omat varat elpymisvälineen takia otetun lainan takaisinmaksun rahoittajana

Rahoituskehykseen liittyvän toimielinten sopimus talousarvioyhteistyöstä[4] sisältää liitteenä suunnitelman uusien omien varojen käyttöön ottamiseksi seuraavan rahoituskehyskauden aikana elpymisvälineen takia otettujen lainojen takaisinmaksun rahoittamiseksi.

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 rahoituskehyksen ohjelmien rahoitusta, eivätkä nostaisi kansallisia maksuosuuksia BKTL –perusteisten omien varojen osuuden kasvaessa.

Yleiskatteisuusperiaatteen mukaisesti mahdollista uutta yksittäistä omaa varaa ei tulisi kohdistaa minkään yksittäisen menokohteen rahoittamiseksi. Uusien omien varojen tulisi myös tukea EU:n yhteisiä tavoitteita kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, Euroopan digitaalista valmiutta, sekä edistää verotuksen oikeudenmukaisuutta ja vahvistaa näin EU:n tasoisia toimia veropetosten ja veronkierron torjumiseksi. Uusien omien varojen tulisi myös olla aitoja omia varoja kansallisten maksuosuuksien pienentämiseksi ja tuoda siten uutta rahaa unionin budjetin rahoittamiseksi.

Ehdotettavat uudet omat varat liittyisivät:

- hiilidioksidipäästöjen tullimekanismiin,
- digitaaliveroon,
- uudistettuun ehdotukseen päästökaupan huutokauppatuloista mahdollisesti laajennettuna lento- ja meriliikenteeseen.

Näistä edellä mainituista omista varoista komission tulisi antaa ehdotukset kesäkuuhun 2021 mennessä, jonka jälkeen neuvosto saattaisi käsittelynsä loppuun 1.7.2022 mennessä. Mahdollinen käyttöönotto tapahtuisi 1.1.2023 alkaen.

Lisäksi kesäkuuhun 2024 mennessä komission tulisi antaa ehdotukset, jotka voisivat liittyä esim.:

- rahoitustransaktioveroon,
- yrityssektorille suunnattavaan maksuun.

---

[4] Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, ks. liite II uusien omien varojen käyttöönottamiseksi tehtävää etenemissuunnitelmaa koskeva toimielinten yhteistyö; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&qid=1610020459659&from=FI

Neuvoston käsittely suoritettaisiin 1.7.2025 mennessä ja mahdollinen käyttöönotto tapahtuisi 1.1.2026 alkaen.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat osana poliittista sopua monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2021-2027 sekä siihen liittyvästä elpymisvälineestä antaneet myös asiaan liittyviä julistuksia.[5] Omia varoja koskien on annettu kaksi komission julistusta, jotka liittyvät digitaalimaksuun ja rahoitustransaktioveroon perustuviin uusiin omiin varoihin. Julistuksissaan komissio tuo esille näkemyksiään ennen kaikkea näiden mahdollisten uusien omien varojen aikatauluista.

On otettava huomioon, että toimielinten väliseen sopimukseen kirjattu suunnitelma uusista omista varoista ei automaattisesti tarkoita uusien omien varojen voimaanastumista esitetyssä aikataulussa. Mahdolliset uudet omat varat otetaan käyttöön omien varojen päätöksentekomenettelyn mukaisesti (eli neuvosto tekee yksimielisen päätöksen parlamenttia kuultuaan, jonka jälkeen ratifiointi jäsenvaltioiden päätöksentekoelimissä). Verotusta koskevia säännöksiä annetaan SEUT 113 artiklan mukaisesti. Uusista unionin tulonlähteistä, mikäli ne olisivat veroja, pitäisi erikseen säätää SEUT 113 artiklan mukaisesti.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset eräille jäsenmaille

Uudella rahoituskehyskaudella Saksa säilyy unionin suurimpana rahoittajana 24 prosentin osuudella kansallisista jäsenmaksuista (eli kansallisten talousarvioiden kautta tulevista maksuosuuksista: tässä huomioitu myös perinteisiin omiin varoihin liittyvän kantopalkkio-osuuden muutos). Seuraavaksi tulevat Ranska (19 %), Italia (13 %), Espanja (9 %), sekä Alankomaat ja Puola (kummatkin noin 4 % osuudella). Suomi tulee olemaan unionin 12.-13. suurin maksaja noin 1,7 prosentin osuudella, joka vastaa Suomen BKTL-osuutta unionin yhteenlasketusta BKTL:sta.

Kaikkiaan jäsenvaltioiden kansalliset maksut tulevat nousemaan yhteensä keskimäärin noin 10 prosenttia uudella rahoituskehyskaudella. Maksut tulevat kasvamaan voimakkaimmin Maltalla (30 %), Virolla (26 %), Luxemburgilla (25 %), Irlannilla (24 %), Bulgarialla (2 2%), Puolalla (22 %), Unkarilla (21 %) ja Romanialla (20 %).

Hitaimmin maksut kasvavat Alankomailla (3 %), Tanskalla (4 %), Suomella (4 %), Itävallalla (5 %), Ruotsilla (5 %), Kreikalla (6 %) ja Italialla (6 %). Alankomaiden, Tanskan, Ruotsin ja Itävallan osalta maksujen hitaampi kasvu selittyy näille maille myönnetyillä maksukorjauksilla. Erityisesti Alankomaiden osalta maksujen kasvua hillitsee myös perinteisten omien varojen (eli käytännössä tullien) keräämiseen liittyvän kantopalkkio-osuuden nosto 20 prosentista 25 prosenttiin. Nettomaksajamaiden, joista useimmat ovat samalla unionin taloudellisesti vauraimpia jäsenmaita, hitaampi EU-maksujen kasvu selittyy myös bruttokansantulon ennustetulla hitaammalla kasvulla moniin esimerkiksi Itä-Euroopan kehittyviin talouksiin verrattuna. BKTL-perusteiset omat varat säilyvät myös uudella rahoituskehyskaudella EU-budjetin keskeisimpänä rahoituslähteenä (BKTL-varan rahoitusosuus unionin talousarviosta säilyy yli 70 prosentissa). Kreikan ja Italian osalta hidasta maksujen kasvua selittävät näiden maiden talouksien varsin heikot kasvunäkymät. Omien varojen järjestelmään tehdyt muutokset, kuten esimerkiksi muovipakkausjätteeseen perustuvan uuden oman varan mukaanotto järjestelmään näyttäisi hyödyttävän erityisesti nettomaksamaita ml. Suomea. Unionin suurimpien talouksien, Saksan ja Ranskan, kansalliset maksut kasvavat kummallakin noin 11 prosenttia.

---

[5] Yhteiset ja yksipuoliset julistukset, 12793/20
https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12793-2020-INIT/fi/pdf

Käytettävissä olevien tammikuun 2021 tietojen[6] perusteella kymmenen suurinta saajaa elpymis- ja palautumisvälineestä (RRF) olisivat (miljardeina euroina ja osuutena kokonaismäärästä): 1) Espanja (69,5 mrd. euroa; 20,6 %), 2) Italia (68,9 mrd. euroa; 20,4 %), 3) Ranska (39,4 mrd. euroa; 11,7 %), 4) Saksa (25,6 mrd. euroa; 7,6 %), 5) Puola (23,9 mrd. euroa; 7,1 %), 6) Kreikka (17,8 mrd. euroa; 5,3 %), 7) Romania (14,2 mrd. euroa; 4,2 %), 8) Portugali (13,9 mrd. euroa; 4,1 %), 9) Unkari (7,2 mrd. euroa; 2,1 %), sekä 10) Tsekin tasavalta (7,1 mrd. euroa; 2,1 %).

Suomen osuus olisi noin 2,1 miljardia euroa (0,6 %). Edellä esitetyt euromääräiset luvut ovat käyvin hinnoin. Elpymis- ja palautumisvälineeseen (RRF) liittyvien saantojen ohella on myös muita ohjelmiin liittyviä saantoja koko elpymisvälineeseen liittyen.

Liitteessä 1 on kuvattu tarkemmin jäsenvaltioiden EU-maksujen muodostuminen rahoituskehyskaudella 2021-2027.

4.2.3 Taloudellinen arvio siitä, jos elpymispaketti ei toteudu. Vaikutukset EU:lle, vaikutukset eri jäsenvaltioille

EU:n elpymisvälineestä annettava rahoitus vaikuttaa unionin jäsenvaltioiden talouden aktiviteettiin (eli bruttokansantuotteeseen, BKT:hen) julkisten menojen kasvun kautta. Elvytys, joka voidaan toteuttaa verotusta keventämällä ja/tai julkisia menoja lisäämällä nopeuttaa talouskasvua lyhyellä aikavälillä. Elvyttävän talouspolitiikan onnistumiseen liittyy kuitenkin aina epävarmuutta: elvytyksen onnistuminen saattaa vaihdella riippuen kansantalouden rakenteesta ja vallitsevista olosuhteista. Erilaisissa olosuhteissa, johtuen esimerkiksi suhdannevaihtelusta, harjoitetusta rahapolitiikasta tai maan velkatasosta, elvyttävän talouspolitiikan vaikutukset voivat olla erilaiset. Jos voimakkaan elvytyksen jälkeen seuraa julkisen talouden sopeutustoimia, eli veronkorotuksia ja/tai julkisten menojen leikkauksia, näistä saattaa seurata negatiivinen vaikutus kansantalouteen. Myös finanssipoliittisen sopeutuksen onnistuminen riippuu vallitsevista olosuhteista. Jos sopeutuksen oletetaan tapahtuvan talouden jo ollessa kasvu-uralla, sopeutuksen negatiivinen vaikutus taloudelle on pienempi.

EU:n elpymisvälineestä saatava rahoitus voi vaikuttaa Suomen talouteen suoraan kotimaisen elvytyksen kautta, sekä lisäksi muissa maissa tapahtuvan finanssipoliittisen elvytyksen aiheuttaman BKT:n kasvun ja tätä kautta mahdollisesti kasvavan tuonnin (eli Suomen viennin) kautta. Vaikka empiirinen kirjallisuus näistä finanssipoliittisen elvytyksen vaikutuksista muiden maiden BKT:hen (ns. läikkymisvaikutus) ei ole kattavaa, on viitteitä siitä, että yksittäisten maiden tekemien finanssipoliittisten toimien aiheuttamien pienten läikkymisvaikutusten (ns. spill over –vaikutusten) takia euroalueelle voisi mahdollisesti syntyä etuja yhteisestä finanssipoliittisesta kapasiteetista. Arvioiden antaminen tällaisen yhteisen finanssipoliittisen kapasiteetin vaikutuksesta etukäteen on kuitenkin vaikeaa. Myös arviot yksittäisten maiden tekemien toimien vaikutuksista muiden maiden talouksiin vaihtelevat.

Toisaalta EU:n yhteistä elpymisvälinettä voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, että mahdollisen velkakriisiin ehkäisy yhdessä jäsenvaltiossa voi olla myös toisen jäsenvaltion etu. Joka tapauksessa selvää on, että finanssipoliittinen elvytyskapasiteetti vaihtelee jäsenvaltioissa johtuen joko/sekä näiden maiden rakenteista, pandemian epäsymmetrisistä vaikutuksista tai/että heikoista näkymistä kasvupotentiaalille.

[6] Neuvoston asiakirja 14310/20: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resiliency Facility http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf

Edellä mainitut elvytyksen tai sopeutuksen kansantaloudelliset vaikutukset sekä pohdinta yhteisen finanssipoliittisen kapasiteetin tarpeesta koskevat lähinnä lyhyen aikavälin näkymiä. Elpymisvälineestä suurimman rahallisen avustusmäärän kattavan elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteena on myös pitkän aikavälin rakenneuudistukset ja pitkän aikavälin kasvupotentiaalin vahvistaminen. Välineestä annettaisiin tukea julkisiin investointeihin ja rakenteellisiin uudistuksiin, joita eurooppalaisella ohjausjaksolla annetut maakohtaiset suositukset ohjaisivat, mikä taas osittain delegoisi päätäntävaltaa unionille. Pitkän aikavälin vaikutukset riippuvat investointien ja uudistusten onnistuneesta kohdentumisesta. Useat tutkimukset ovat tuoneet esille, että onnistuneilla rakenteellisilla uudistuksilla on vaikutusta kasvupotentiaaliin, ja toisaalta myös uudistuksia tukevat politiikkatoimet voivat parantaa uudistusten vaikuttavuutta. On kuitenkin vaikeaa arvioida, mikä välineen vaikutus on pitkän aikavälin kasvupotentiaalille ilman tarkempaa tietoa elpymiseen käytettävän rahan kohteista.

Elpymisvälineestä saatava rahoitus kompensoi rahoitusta, jonka jäsenvaltio joutuisi itse hankkimaan esimerkiksi ottamalla lainaa kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta ja näin velkaantumalla. Monien unionin jäsenvaltioiden, joita korona-pandemia on erityisen pahasti runnellut, julkinen talous on jo lähtökohtaisesti huonossa kunnossa julkisen talouden ollessa alijäämäinen ja valtion velkataakan ollessa varsin suuri suhteessa maan bruttokansantuotteeseen. Uudet kansalliset elvytysohjelmat korona-pandemian aiheuttaminen taloudellisten vahinkojen korjaamiseksi lisäisivät entisestään julkisen talouden epätasapainoa ja velkataakkaa.

Kun elpymisrahoitus tulee unionilta, helpottaa se osaltaan unionin kansantalouksien tilannetta ja julkisen talouden asemaa. Samalla elpymisväline voidaan nähdä laajemmin unionin yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden ilmaisuna, jossa jäsenvaltiot ovat valmiita auttamaan toisiaan vakavassa taloudellisessa ja terveydellisessä kriisissä, joka koskettaa yhteisesti kaikkia jäsenvaltioita. Elpymisvälineen avulla on todennäköisesti ajateltu tavoiteltavan uutta yhteishenkeä unionin jäsenvaltioiden kesken vaikean ajanjakson jälkeen, johon on kuulunut useita haasteita pakolaiskriisistä Britannian EU-eroon. Lisäksi välineestä saatava rahoitus onnistuessaan uudistaisi myös talouksien rakenteita ja parantaisi EU:n asemaa globaalissa kilpailussa. Vaihtoehtona voisi siten olla unionin yhteenkuuluvuuden väheneminen ja jopa hitaasti tapahtuva unionin hajoaminen. Toisin sanoen vaihtoehdot elpymisrahoitukselle saattavat olla huonommat ja tulla jopa lopulta kalliimmaksi jäsenvaltioille.

Korona-pandemian tuleva kehitys on keskeisessä roolissa määritettäessä tulevaa EU-alueen talouskasvua. Siten esimerkiksi komission marraskuussa 2020 julkaistu talousennuste perustuu teknisille oletuksille ja analysoi vaihtoehtoisia skenaarioita pandemian taloudellisista vaikutuksista. Pandemian taloudelliset vaikutukset ja tulevaisuuden näkymät vaihtelevat voimakkaasti eri EU-maissa.

Komission ennusteessa EU-alueen talouden supistuminen vuonna 2020 jää pienemmäksi kuin vielä heinäkuussa 2020 julkaistussa ennusteessa arvioitiin, mutta toipuminen on myös hitaampaa epävarmuuksien lisääntyessä.

Kuitenkin komission syksyn ennusteessa positiivisena riskinä nähdään, että elpymisväline voi tuoda voimakkaampaa kasvua EU:n taloudelle. Osa välineen tuomista hyödyistä on jo otettu huomioon syksyn ennusteen perusurassa. Komissio on tehnyt laskentamallillaan skenaariolaskelmia elpymisvälineen vaikutuksista. Näiden laskelmien mukaan EU:n reaalinen BKT olisi jopa 2 prosenttia korkeampi joinakin vuosina kuin ilman välinettä.

Komissio esittää kaksi skenaariota elpymisvälineen toimeenpanoon liittyen: nopeampi neljän vuoden aikana tapahtuva toimeenpano ja hitaampi kuuden vuoden aikana tapahtuva. Nopeammassa skenaariossa vaikutukset yltävät parhaimmillaan noin 2 prosenttia korkeampaan reaaliseen BKT:oon.

Julkisten investointien täydentävyyden (additionality) osalta on laadittu myös skenaario molemmille aikaprofiileille. Matalamman täydentävyyden skenaariossa, jossa vain puolet avustuksista ohjautuisi tuottaviin julkisiin investointeihin, BKT-vaikutukset jäisivät matalammiksi sekä nopean että hitaan toimeenpanon skenaariossa.

Mallisimulaatioiden mukaan lisäinvestoinnit myös nostavat potentiaalista kasvua toimeenpanojakson jälkeen sen lisäksi, että ne lisäävät kysyntää lyhyemmällä aikavälillä. Skenaariossa monet tekijät johtavat huomattaviin BKT-vaikutuksiin: matala korkotaso tarkoittaa pienempää syrjäytymisvaikutusta, korkeampi BKT:n kasvu tarkoittaa velka/BKT –suhteen laskua, mikä voi stimuloida yksityistä kulutusta ja investointeja, minkä lisäksi läikkymisvaikutuksia (spill over) syntyy rajojen yli, mikä hyödyttää erityisesti vienti-intensiivisiä maita. Mallisimulaatiot näyttävät elpymisvälineen tukevan konvergenssia eli köyhemmille jäsenvaltioille hyöty välineestä on suurempi.

Liitteessä 2 on esitetty korona-pandemian vaikutuksia unionin jäsenvaltioille, sekä talouden tunnuslukuja vuosille 2020-2022.

Yleisemmällä tasolla Suomen EU-jäsenyyden merkitystä Suomen talouteen on tutkittu melko vähän, mutta joitakin arvioita on esitetty viime vuosina. Oxford Economics laati keväällä 2019 Akavan toimeksiannosta katsauksen EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomen makrotalouteen olemassa olevaan tutkimustietoon perustuen. Katsauksessa läpikäytyjen arvioiden mukaan Suomen bruttokansantuote asukasta kohden on EU-jäsenyyden myötä kasvanut 1,2-1,7 prosentilla, mikä vastaa kotitalouksien keskitulojen nousua 1 020 - 1 450 eurolla vuonna 2017. Oxford Economics arvioi EU-jäsenyyden lisänneen Suomen kokonaiskauppaa 9 % - 26 %, mikä vastaa 16-47 miljardia euroa vuonna 2017. EU- ja EMU-jäsenyyden arvioidaan myös kasvattaneen suoria ulkomaisia sijoituksia Suomeen yhteensä yli 30 miljardilla eurolla vuodesta 1995 alkaen. Työmarkkinoihin EU-jäsenyys vaikuttaa välittömimmin työvoiman vapaan liikkuvuuden kautta: Suomeen on vuosina 2008-2017 tullut keskimäärin 15 615 henkilöä vuodessa, minkä johdosta Suomi on ollut EU:n sisäisen muuttoliikkeen osalta muuttovoittoinen.

Suomen EU-jäsenyyden yleisiä hyötyjä arvioitaessa on luonnollisesti syytä muistaa, että EU-jäsenyys vaikuttaa talouden ohella myös kaikkiin muihin yhteiskunnan osiin. EU tarjoaa mm. ihmisten vapaan liikkuvuuden ja antaa mahdollisuuden työskennellä tai opiskella koko EU:n alueella. Yrityksille ja yliopistoille EU avaa yhteistyöprojekteja innovaatiossa ja tutkimuksessa. Poliittisesti EU tarkoittaa Suomelle vahvempaa ääntä kansainvälisissä yhteisöissä. Valtaosa EU-jäsenyyden vaikutuksista ei ole kvantifioitavissa numeroiksi, mikä ei kuitenkaan vähennä näiden tekijöiden merkitystä Suomelle ja suomalaisille.

4.2.4 EU:n talousarvion liikkumavaraan liittyvät kokonaisvastuut

Nykyiset ja uudet vastuut

U-jatkokirjeessä (UJ 22/2020 vp) on selostettu laajasti unionin talousarvion liikkumavaraan liittyviä vastuita (ks. sivut 15-17). Hallituksen esityksessä päivitetään U-jatkokirjeen selvitystä vastuista seuraavasti.

Komissio julkaisi 28.10.2020 kertomuksensa yleisestä talousarviosta katettavista takauksista – Tilanne 31. joulukuuta 2019 (COM(2020) 677 final). Sen mukaan vastuissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta edellisen vuoden loppuun verrattuna. Alla olevasta taulukosta käy ilmi vastuut vuosien 2018 ja 2019 lopussa.

TAULUKKO 2. *EU:n liikkumavaraan liittyvät vastuut, miljoona euroa.*

Nykyiset vastuut Pääoma (milj. euroa)	Komission kertomuksen 31.12.2018 mukaan	Komission kertomuksen 31.12.2019 mukaan	Erotus (2018/2019)
Euroopan rahoitusvakausmekanismi (ERVM)	46 800	46 800	0
Euratom-lainat	253	213	-40
Maksutaselainat	1 700	200	-1 500
Makrotaloudellinen apu	4 361	4 729	368
Euroopan investointipankin lainat (EIP)	28 536	28 257	-279
Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR)	15 800	17 700	1 900
Yhteensä	**97 450**	**97 899**	**449**

Lähde: Komissio

Uusien hyväksyttyjen vastuiden (Makrotaloudellinen apu vuonna 2020 ja SURE) osalta ei ole tapahtunut muutoksia eli niiden pääomien yhteismäärä on 78,5 miljardia euroa.

U-jatkokirjeessä (UJ 22/2020 vp) tuotiin esille uusina ehdotettuina vastuina InvestEU, Euroopan strategisten investointien rahasto ESIR (solvency), Euroopan kestävän kehityksen rahasto (EKKR) ja Euroopan elpymisväline. Niiden yhteenlaskettu määrä oli noin 827,9 miljardia euroa. Heinäkuun 2020 Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti ESIR:a ja EKKR:a koskevista lisäysehdotuksista on luovuttu. EKKR:n osalta jo olemassa olevaa liikkumavaraan kohdistuvaa pääomavastuuta on 750 miljoonaa euroa.

InvestEU:n osalta liikkumavaraan kohdistuva pääomavastuu on pienentynyt noin 41,4 miljardista eurosta noin 15,7 miljardiin euroon.

Euroopan elpymisvälineen lainan kokonaispääoma on sama kuin U-jatkokirjeessä eli 750 miljardia euroa.

Edellä kerrottujen lukujen nojalla liikkumavaraan (ml. elpymisvälineen takia omien varojen enimmäismäärien poikkeukselliseen ja väliaikaiseen kasvattamiseen liittyvä) kohdistuvan pääomavastuun määrän voidaan arvioida olevan noin 943 miljardia euroa eli noin 61 miljardia euroa pienempi kuin mitä U-jatkokirjeessä (UJ 22/2020 vp) tuotiin esille komission silloisten ehdotusten perusteella. Edellä mainitut luvut ovat suuntaa-antavia arvioita.

Suomen laskennallinen osuus unionin liikkumavaraan liittyvistä vastuista BKTL-osuudella laskettuna (1,7% EU27 BKTL) on yhteensä noin 16 miljardia euroa jakaantuen usealle vuodelle (elpymisvälineen osalta yli 30 vuodelle).

Omien varojen enimmäismääriin liittyvät laskennalliset vastuut

Tulevan rahoituskehyksen vuosittainen maksumäärärahojen katto olisi keskimäärin noin 151,6 miljardia euroa eli arvioilta noin 1,10 prosenttia suhteessa EU27 BKTL. Omien varojen katon (maksumäärärahojen katto: 1,40 % EU27 BKTL) ja rahoituskehyksen maksukaton välinen vuotuinen liikkumavara olisi keskimäärin noin 0,30 prosenttiyksikköä eli euroissa noin 41 miljardia euroa (vuoden 2018 hinnoissa). Tiedossa olevien unionin luotonantoon liittyvien vastuiden ilman elpymisvälinettä arvioidaan olevan noin puolet edellä mainitusta liikkumavarasta eli noin

20 miljardia euroa (elpymisvälineeseen liittyvien lainojen takaisinmaksu rahoitetaan 0,6 % omien varojen enimmäismäärien väliaikaisesta korotuksesta).

Omien varojen päätöksen 3 artiklan mukainen vuotuisten maksujen enimmäismäärän nostaminen 1,20 prosentista 1,40 prosenttiin nostaa vuoden 2018 hinnoin arvioituna Suomen laskennallisen vuotuisen enimmäisvastuun määrän nykyisen kauden noin 2,6 miljardista eurosta reiluun 3 miljardiin euroon.

Omien varojen enimmäismäärien poikkeukselliseen ja väliaikaiseen kasvattamiseen liittyvät laskennalliset vastuut

Elpymisvälineen takia otettujen lainojen takaisinmaksuun liittyvän omien varojen enimmäismäärien poikkeukselliseen ja väliaikaiseen korottamiseen liittyvät laskennalliset vastuut voidaan jakaa kahteen osaan:

Ensiksi omien varojen päätöksen 6 artiklan mukainen omien varojen enimmäismäärien poikkeuksellinen ja väliaikainen kasvattaminen 0,6 prosenttiyksiköllä eli keskimäärin noin 80 miljardilla eurolla vuosittain tarkoittaisi Suomen laskennallisen vuotuisen enimmäisvastuun kasvattamista noin 1,4 miljardilla eurolla. Tämä on jäsenvaltion vuotuinen talousarvion mukainen, BKTL-osuuden avulla laskettu laskennallinen vastuuosuus.

Toiseksi omien varojen päätöksen 9 artiklaan on kirjattu jäsenvaltioiden laskennallinen vuosittainen enimmäisvastuu tilanteessa, jos vuosittain budjetoidut määrärahat eivät riitä ja komissio joutuu esittämään jäsenvaltioille lisäpyyntöjä asettaa tarvittavat varat komission käyttöön. Nämä lisäpyynnöt on rajoitettu kaikissa olosuhteissa jäsenvaltion BKTL-osuuteen omien varojen päätöksen 6 artiklassa mainittuun 0,6 prosenttiyksikön erilliskorotukseen.

Yhteensä jäsenvaltion laskennallisen enimmäisvastuun elpymisvälineen takia otettujen lainojen takaisinmaksussa voidaan nähdä rajautuvan kunkin jäsenvaltion kaksinkertaiseen BKTL-osuuteen omien varojen erilliskorotuksessa. Kaksinkertaisessa laskennallisessa enimmäisvastuussa toteutuisi ensin jäsenvaltion talousarvion mukainen vastuuosuus, joka voidaan rinnastaa jäsenvaltion BKTL-osuuteen (vrt. 6 artikla). Lisäksi poikkeustilanteessa mahdollisten väliaikaisten lisäpyyntöjen osalta voisi toteutua jäsenvaltioille enintään sen BKTL-osuutta vastaava lisävastuu omien varojen päätöksen artiklan 9 mukaisesti. Suomen BKTL-osuuden (noin 1,7 % uudella rahoituskehyskaudella) mukainen laskennallinen vuosittainen enimmäisvastuu voisi olla siten kaksi kertaa 1,4 miljardia euroa eli 2,8 miljardia euroa. Tällaisen vastuu toteutumista voidaan pitää erittäin epävarmana.

Elpymisvälineen rahoituksen tarkastelussa tulee erottaa välineen Suomelle aiheuttamat laskennalliset enimmäisvastuut ja EU:n talousarviossa sovitut maksuosuudet. Kansallisessa talousarviossa Suomen maksut EU:lle arvioidaan kunkin vuoden EU:n talousarvion maksujen perusteella.

4.2.5 Suomen valtion kokonaisvastuista

U-jatkokirjeessä (UJ 22/2020 vp) on selostettu laajasti valtion kokonaisvastuita (ks. sivut 17-21). Hallituksen esityksessä päivitetään U-jatkokirjeen selvitystä vastuista seuraavasti.

Valtion suorat vastuut

Valtiovarainministeriön joulukuun 2020 ennusteen mukaan bruttokansantuote supistuu 3,3 prosenttia vuoden 2020 aikana. Valtion nimellisarvoinen nettolainanotto oli vuonna 2020 noin 18,3

miljardia euroa. Budjettitalouden velkakanta vuoden 2020 lopussa oli noin 123,6 miljardia euroa. Vuoden 2021 velanhallintasuunnitelman mukaan vuoden 2021 nettolainanotto olisi yhteensä 11,8 miljardia euroa ja näin ollen vuoden 2021 lopussa budjettitalouden velkakanta olisi noin 135,4 miljardia euroa. Arvioon velan kehityksestä vuoden 2021 osalta liittyy epävarmuutta.

Valtionlainojen laina-aika vaihtelee. Pisimmät ovat 30-vuotisia velkasitoumuksia ja sitten toisessa ääripäässä ovat valtionvelkasitoumukset, jotka ovat alle 12 kuukauden pituisia. Tällä hetkellä valtionvelan keskimääräinen maturiteetti on noin 6,5 vuotta.

Valtion takaus- ja takuuvastuut

Valtiontakauksien ja –takuiden voimassa oleva kokonaismäärä oli tilinpäätösraportoinnin mukaan vuoden 2019 lopussa 60,2 miljardia euroa. Kesäkuun 2020 lopussa takaus- ja takuukanta oli 61,1 mrd. euroa. Käytettävissä oleva takaus- ja takuuvastuiden enimmäismäärä oli vastaavana ajankohtana 133,9 mrd. euroa, kun vuoden 2019 lopussa enimmäismäärä oli 106,5 mrd. euroa. Takaus- ja takuuvastuiden suurimmat osa-alueet ovat vientirahoitus ja sosiaalinen asuntorahoitus.

Yhteenvetona koronakriisin vaikutuksista valtion takaus- ja takuuvastuiden kehitykseen voidaan todeta, että kriisi tulee kasvattamaan jo valmiiksi korkealla tasolla olevia valtion takaus- ja takuuvastuita merkittävästi. Tässä vaiheessa on kuitenkin vielä mahdotonta antaa tarkkaa lukua siitä, kuinka paljon kriisi lisää voimassa olevaa takausvastuukantaa. Tämä tulee määräytymään sen mukaan, kuinka suuri osa myönnetyistä uusista lisävaltuuksista tullaan tosiasiallisesti käyttämään.

4.2.6 Hallinnolliset vaikutukset

Euroopan unionin tilastovirasto, Eurostat, tulee koordinoimaan ja kehittämään kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen perustana olevaa jätetilastointia. Tähän työhön liittyy ohjeistuksen laatimista ja komission edustajien kanssa tehtäviä tarkastusvierailuja jäsenvaltioihin.

Muovipakkausjätteeseen liittyvän tilastoinnin hoitaa Suomessa Pirkanmaan ELY-keskus, joka jo nykyisin toimittaa vuosittain pakkausjätedirektiivin (94/62/EU) mukaiset tiedot pakkausjätteistä komissiolle. Direktiivin raportointivaatimuksia uudistettiin merkittävästi vuonna 2018 (852/2018), ja raportointi komissiolle on tehtävä uusien vaatimusten mukaisesti ensimmäisen kerran vuotta 2020 koskevien tietojen osalta viimeistään 30.6.2022. Jätelainsäädännön valmistelusta ja siihen liittyvien direktiivien kansallisesta toimeenpanosta vastaa ympäristöministeriö, joka tekee yhteistyötä Pirkanmaan ELY-keskuksen kanssa jätteiden kierrätykseen ja tilastointiin liittyvissä asioissa.

Uuden muovi-varan hallinnollisia vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa tarkasti arvioida, mutta hallinnollisten kustannusten ei arvioida todennäköisesti nousevan merkittävästi Suomessa, sillä muovi-varan edellyttämät raportointivaatimukset sisältyvät jo pakkausjätedirektiivissä muutettuihin vaatimuksiin, joiden mukaisesti tiedot raportoidaan ensimmäisen kerran vuotta 2020 koskien 30.6.2022 mennessä. Keväisin annettavat kuluvaa ja seuraavaa vuotta koskevat ennusteet ja vuosittain heinäkuun lopussa annettava selvitys Suomen jäsenmaksuosuutta varten eivät vaadi merkittävää lisätyötä, ainoastaan tiedot muovipakkausjätteen kokonaismäärästä ja siihen liittyvästä kierrätettävästä osuudesta. Mahdollisesti aiheutuva hallinnollinen lisätaakka ja siihen

liittyvät kustannukset liittyvät todennäköisesti tilastopohjan kehittämistyöhön (vertailukelpoisuuden ja tilaston kattavuuden varmistamiseen), komissiolle/Eurostatille annettavien selvitysten laatimiseen, työryhmäkokouksiin osallistumisiin ja tarkastusvierailujen valmisteluun/hoitamiseen. Todennäköisesti kustannukset ovat uuden oman varan ensimmäisinä vuosina suuremmat kuin jatkovuosina.

Jatkossa voidaan arvioida tarkemmin myös viranomaisten välistä työnjakoa Suomessa.

Komissiossa ja Eurostatissa uusi muovi-vara tulee aiheuttamaan jonkin verran lisää työtä ja siten myös hallinnollisia kustannuksia. Tosin jätetilastoinnin kehittämiseen tultaisiin todennäköisesti panostamaan jatkossa enemmän sekä Eurostatissa että jäsenvaltioiden tilastolaitoksissa omista varoista huolimatta kierrätykseen ja ylipäänsä ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden ja tavoitteiden seurantaan liittyvien vaatimusten kasvaessa.

Kokonaisuudessaan uuteen omien varojen järjestelmään liittyvä hallinnollinen taakka pienenee, kun nykyinen, varsin työläs ALV oma vara yksinkertaistuu.

5 Voimaantulo

Neuvoston päätös on hyväksyttävä kaikissa jäsenvaltioissa.

Neuvoston päätös tulee sen 12 artiklan mukaan voimaan viimeisen asiaa koskevan hyväksymistiedonannon vastaanottamista seuraavan ensimmäisen kuukauden ensimmäisenä päivänä. Sitä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2021. Vuotta 2021 edeltävien vuosien varojen laskentaa ja budjettiepätasapainon korjaukseen sovellettavia säännöksiä sovelletaan edelleen näitä vuosia koskeviin varojen mukautuksiin ja korjauksiin, jotka tehdään uuden päätöksen voimaantulon jälkeen.

Edellä olevan perusteella päätöksen voimaantulo ei edellytä kansallista voimaansaattamissäädöstä. Päätöksen oikeusvaikutukset seuraavat suoraan Euroopan unionin perustamissopimuksista, erityisesti Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 311 artiklan 3 kohdasta ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklasta.

6 Suhde talousarvioesitykseen

Suomen rahoitusosuudet unionin talousarvion kattamiseksi maksetaan valtion talousarvion määrärahasta (Maksut Euroopan unionille 28.92.69). Vuoden 2021 talousarvion momentin 28.92.69 määrärahan käyttötarkoitusta on tarkoitus tarkistaa kevään 2021 lisätalousarvioesityksessä siten, että se mahdollistaa uuden muovi-varan maksamisen sekä tarvittaessa käteisvarojen maksamisen.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

7.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Euroopan unionin omia varoja koskevat päätökset tehdään Euroopan unionin perustamissopimuksen 311 artiklan 3 kohdan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklan nojalla. Neuvosto hyväksyy erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Tämä päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan suostumuksen. Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttävinä on pidetty sellaisia kansainvälisiä velvoitteita, joilla on eduskunnan budjettivaltaa sitovia vaikutuksia (HE 1/1998 vp, s. 149 ja PeVL 45/2000 vp).

Neuvoston päätös omien varojen järjestelmästä kohdentuu eduskunnan budjettivaltaan. Neuvoston päätös voidaan rinnastaa, kuten on jo aikaisemmin rinnastettu, sellaiseen kansainväliseen velvoitteeseen, joka edellyttää perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suostumusta.

7.2 Käsittelyjärjestys

Omien varojen päätöksestä

Euroopan unionin omia varoja koskevalla neuvoston päätöksellä hyväksytään Euroopan unionin talousarvion rahoitusjärjestelmä. Järjestelmä perustuu siihen, että jäsenvaltiot asettavat unionin käyttöön tuloja vuotuisen talousarvion rahoituksen varmistamiseksi. Kunkin jäsenvaltion rahoitusvastuu on yksilöllinen eikä yhteisvastuullinen. Päätöksessä säädetyt tulot kuuluvat unionille ilman kansallisten viranomaisten erillisiä päätöksiä.

SEUT 311 artiklan 1 kohdan mukaan unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat. Talousarvion rahoitusjärjestelmästä päättäminen ei kuitenkaan ole täysin unionin toimielinten harkinnassa, vaan päätöksen voimaantulon edellytyksenä on, että päätös hyväksytään kussakin jäsenvaltiossa sen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Tämän edellytyksen myötä päätöksenteossa kunnioitetaan täysimääräisesti jäsenvaltioiden valtiontaloutta koskevaa määräysvaltaa.

Omien varojen järjestelmä perustuu periaatteessa suhteellisuusjärjestelmään, jossa kunkin jäsenvaltion maksuosuudet määritetään määräsuhteessa omien varojen päätöksessä itsessään vahvistettuihin maksuosuustasoihin (erityisesti niin kutsutut BKTL-osuudet) ja jossa jäsenvaltioiden maksuosuudet ovat ennakoitavissa ja varmoja eikä niitä voi muuttaa, ellei omien varojen päätöstä muuteta.

Omien varojen päätöksessä on tavanomaisesti säädetty omien varojen vuotuisista enimmäismääristä ja omien varojen luokista, jotka yhdessä määrittävät jäsenvaltioiden maksuvelvoitteet unionille. Omien varojen päätöksessä ei säädetä jäsenvaltioille euromääräisiä maksuvelvoitteita. Siinä säädetään ne perusteet, joilla maksuvelvoitteet määräytyvät. Maksuvelvoite perustuu suurimmassa määrin jäsenvaltioiden BKTL-osuuksiin, jotka vaihtelevat vuosittain sen mukaan, miten talous kehittyy unionissa ja sen kussakin jäsenvaltiossa. Päätöksessä on ollut myös säännökset mahdollisista maksualennuksista. Vuotuisten maksumäärärahojen kattamiseksi asetettujen omien varojen enimmäismäärän prosenttiosuudessa on otettu huomioon unionin talousarvion maksumäärärahatarpeen ohella talousarvion vastuulla oleviin vastuisiin liittyvän liikkumavaran tarpeet.

Suomen liityttyä EU:n jäseneksi eduskunta käsitteli ensimmäisen kerran omien varojen päätöksen hyväksymistä vuonna 1995. Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa (PeVL 7/1995 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan yhteisöjen omista varoista annetun neuvoston päätöksen (94/728/EY, Euratom) hyväksymisestä (HE 32/1995 vp) ja katsoi, että päätöksen hyväksyminen sitoo eduskunnan budjettivaltaa sekä että asia oli käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä ja ratkaistava yksinkertaisella äänten enemmistöllä.

Myöhemmin tehdyt neuvoston päätökset omien varojen järjestelmästä ovat vastanneet pitkälti vuoden 1994 omien varojen päätöstä. Ne on hyväksytty eduskunnan äänten enemmistöllä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2020 vp

Valtioneuvoston EU:n elpymiskokonaisuudesta antama selvitys (E 64/2020 vp) oli yleisluonteinen selvitys komission 27.5.-2.6.2020 antamista ehdotuksista EU:n elpymissuunnitelmaksi, jonka tavoitteena on tukea koronaviruksen jälkeistä talouksien uudelleen käynnistämistä ja Euroopan elpymistä. Komission elpymissuunnitelmaan sisältyi kaksi tiedonantoa ja 21 lainsäädäntöehdotusta. Näistä keskeisimpiä ovat uudistettu rahoituskehysasetusehdotus vuosille 2021-2027 ja muutettu ehdotus neuvoston omien varojen päätökseksi sekä asetusehdotus uuden elpymisvälineen ”Next Generation EU” perustamiseksi (jäljempänä elpymisvälineasetus).

Perustuslakivaliokunta antoi valtioneuvoston selvityksestä lausuntonsa PeVL 16/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on käsitelty EU:n elpymiskokonaisuudesta annettua valtioneuvoston selvitystä, jossa omien varojen päätös on ollut vain osa. Siinä vaiheessa, kun perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa, oli vielä arvioitavana muun muassa komission ehdotuksen suhde unionin perussopimuksen SEUT 310 ja 311 artikloihin. Sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa, säädösehdotuksia on muutettu merkittävällä tavalla neuvoston oikeudellisen yksikön kannanoton[7] sekä Eurooppa-neuvoston heinäkuun 2020 ylimääräisen kokouksen linjausten mukaisesti. Kannanotossaan oikeudellinen yksikkö katsoi elpymiskokonaisuutta koskevien ehdotusten olevan EU:n perussopimusten mukaisia ja niiden oikeusperustojen olevan asianmukaisesti valittuja edellyttäen, että ehdotuksia täsmennetään oikeudellisen yksikön esittämällä tavalla. Elpymiskokonaisuus toteutetaan unionin toimivallan nojalla EU:n lainsäädäntö- ja toimielinjärjestelmän puitteissa, EU:n normaaleja päätöksentekomenettelyjä ja varainhoidon valvontaan liittyviä menettelyjä noudattaen. Neuvoston oikeudellisen yksikön kannanottoa on käsitelty U-jatkokirjeissä (UJ 20/2020 vp, ss. 2-5 ja UJ 22/2020 vp, ss. 25-27).

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan vakiintuneeseen käytäntöönsä, jonka mukaan silloin, kun unionin lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä, eikä täten myöskään täysivaltaisuuden rajoituksesta (ks. PeVL 28/2013 vp, PeVL 13/2018 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 16/2020 vp ja PeVL 39/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta tuo lausunnossaan esille kriteerit, joiden perusteella se on arvioinut Euroopan unioniin liittyviä vastuusitoumuksia (s.12). Perustuslakivaliokunta on finanssikriisin ja viimeksi koronakriisin yhteydessä käsitellessään Euroopan unioniin liittyviä vastuusitoumuksia muotoillut varsin vakiintuneeksi katsottavan opin vastuiden ja budjettisuvereniteetin rajoitusten valtiosääntöoikeudellisista arviointikriteereistä sekä myös taloudellisten kriisien hoidossa käytettävän EU-lainsäädännön suhteesta unionin perustamissopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan laajaa käytäntöä on selostettu muun muassa perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoissa PeVP 27/2020 vp (6.4.2020) ja PeVP 34/2020 vp (8.5.2020).

Perustuslakivaliokunta piti käsiteltävän asian kannalta merkityksellisenä sen arvioimista, mitä suuruusluokkaa olevat eduskunnan toimivallan rajoitukset voisivat merkitä perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua merkittävää toimivallan siirtoa ja toi tässä yhteydessä esiin myös

---

7

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO 9062/20, Asia: Next Generation EU -elpymisvälinettä koskevat ehdotukset.
https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/fi/pdf

käytäntöään siitä, kuinka tiivis yhteys jo valtiosääntöisesti hyväksyttyyn unionin oikeuteen poistaa valtiosääntöoikeudelliset toimivaltaongelmat (s. 13).

Perustuslakivaliokunnan mukaan omien varojen päätöksen oikeusperusta, SEUT 311 artikla on asianmukainen (s. 15). Perustuslakivaliokunta piti pulmallisena elpymisvälineen suhdetta SEUT 310 artiklan 1 kohdan tasapainoisen budjetin periaatteeseen. Perustuslakivaliokunta piti komission esitystä tältä osin periaatteellisesti uuden toimintamallin avaavana ja siten myös erittäin ongelmallisena SEUT 310 artiklan 1 kohdan kannalta. Valiokunta katsoi, että lainamuotoiseen rahoitukseen ei näyttäisi liittyvän vastaavia ongelmia.

Perustuslakivaliokunta arvioi asiaa verraten sitä ERVV:n toimivaltuuksien lisäämiseen ja sen varainhankinnalle myönnettävien takausten kokonaissumman korotukseen. Tältä osin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota eduskunnan vaikutusmahdollisuuksiin ja yksimielisen päätöksentekomenettelyn merkitykseen asiassa (s. 16).

Perustuslakivaliokunnan totesi lausunnossaan, että (s. 16-17) vastuiden suuruuden vuoksi kyseessä vaikuttaa olevan merkittävä eduskunnan budjettivallan rajoite, mutta se ei osana omien varojen järjestelmää sellaisenaan ja yksin tarkasteltuna ole välttämättä täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että komission ehdotukseen liittyy olennaisia määrällisiä ja laadullisia muutoksia unionin toiminnassa, mikä muuttaa arviointitilannetta. Valiokunta huomautti, että unionin perussopimuksissa ei ole osoitettu unionille itsenäistä lainanottovaltuutta.

Perustuslakivaliokunta arvioi (s. 17-18) omien varojen päätöksen käsittelyjärjestystä silloisen neuvotteluvaiheen ehdotusten nojalla ja katsoo, että omien varojen päätös näyttäisi vaativan perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua 2/3 määräenemmistöä, kun kyse olisi aikaisempaan ja myös unionisopimusten valtionsisäiseen voimaansaattamiseen nähden uudesta ja olennaisesta täysivaltaisuuden rajoituksesta budjettisuvereniteetin osalta ja siinä muutettaisiin unionin kokonaisjärjestelyn luonnetta olennaisella tavalla taikka jos ehdotus koskee perustuslakia. Perustuslakivaliokunnan mukaan käsittelyjärjestyksen arviointi ja eduskunnan asianmukaisen päätöksentekoon osallistumisen turvaaminen edellyttivät vielä huolellista kumulatiivisten kokonaisvastuiden ja -riskien arviointia.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi erityistä huomiota Suomen EU-vastuiden tarkkarajaisuuteen (s.18-19).

Perustuslain 94 §:n 2 momentti

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella tarkistettuihin perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin säännöksiin on kirjattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin muuttamista koskevien esitöiden sekä perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa huomiota tulisi kiinnittää toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen sekä esimerkiksi soveltamisalaan, sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion

täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Esitöiden mukaan kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin olisi merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen. Erityistä merkitystä olisi Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa, mitä ilmentää perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös Suomen unionijäsenyydestä. (HE 60/2010 vp, s. 45-46 ja PeVL 16/2020 vp, s. 17)

Perustuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan kansainvälinen velvoite koskisi Suomen täysivaltaisuuden merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse on liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei välttämättä perusteluiden mukaan merkitse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa, vaan huomiota arviossa on kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi silloin, kun siirrolla ei muuteta jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa ole arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi (HE 60/2010 vp, s. 46).

Arvioitaessa omien varojen päätöstä perustuslain 94 §:n 2 momentin kannalta valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun tulee painottua keskeisesti omia varoja koskevaan päätökseen osana omien varojen järjestelmää.

Päätöksen omien varojen luokkia (artikla 2) sekä omien varojen enimmäismääriä (artikla 3) koskevat säännökset vastaavat pitkälti nykyistä päätöstä. Omien varojen luokkiin lisätään uusi oma vara (kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva), joka on puhtaasti tilastoihin perustuva, kansallisista talousarvioista maksettava jäsenmaksuosuus (ei siis vero), ja poistetaan Yhdistyneen kuningaskunnan maksualennus. Ne liittyvät vuosia 2021-2027 koskevan rahoituskehyksen toteuttamiseen. Ne eivät merkitse aikaisemmasta merkittävästi poikkeavia lisärajoitteita eduskunnan budjettisuvereniteetille, vaikkakin omien varojen enimmäismääriä korotetaan 0,2 prosenttiyksiköllä. Kyse on omien varojen järjestelmään liittyvästä, tavanomaisesta menettelystä unionin toiminnassa. Säännösten voidaan katsoa olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia.

Seuraavassa asiaa tarkastellaan päätöksen unionin oikeuden mukaisuuden, eduskunnan budjettisuvereniteetin sekä eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Tarkastelu kohdistuu erityisesti EU:n elpymisvälineen toteuttamiseen liittyviin päätöksen elementteihin eli covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitettuihin, poikkeuksellisiin ja väliaikaisiin lisämäärärahoihin. Tarkastelussa pyritään erityisesti käsittelemään huomioita, joita perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 16/2020 vp esittänyt.

Omia varoja koskevan päätöksen oikeusperusta

Kuten perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 16/2020 vp, omia varoja koskevan neuvoston päätöksen oikeusperusta on asianmukainen. SEUT 311 artiklan 3 kohta on selkeän ja yksiselitteisen sanamuotonsa mukaisesti ainoa määräys, jonka nojalla omia varoja koskeva päätös voidaan antaa. Euratom-sopimuksen 106 A artiklassa viitataan SEUT 311 artiklaan ja todetaan, että sitä sovelletaan kyseiseen sopimukseen. Määräyksen mukaan neuvosto hyväksyy päätöksen, jossa vahvistetaan omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Neuvosto voi ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. Artiklan 2 kohdan mukaan talousarvio voidaan rahoittaa myös muilla tuloilla kuin omilla varoilla.

Päätöksen oikeusperustaa voidaan pitää myös riittävänä, sillä sen valinta on perustunut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla päätöksen pääasialliseen tarkoitukseen ja sisältöön. Omia varoja koskevan päätöksen pääasiallinen tarkoitus on Euroopan unionin talousarvion rahoituslähteitä koskevasta järjestelmästä säätäminen ja säädöksen sisältö myös vastaa tätä tarkoitusta. Komission valtuuttamista lainaamaan poikkeuksellisesti pääomamarkkinoilta varoja, jotka käytetään covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi toteutettavien unionin toimien rahoittamiseksi ja joiden takaisimaksu hoidetaan unionin talousarviosta, voidaan pitää omien varojen päätöksen muita säännöksiä täydentävänä, liitännäisenä toimenpiteenä.

SEUT 311 artiklassa annetaan unionille laaja toimivalta päättää omien varojen järjestelmästä, mukaan lukien uusista omien varojen luokista sekä muista tuloista, joilla unionin talousarvio rahoitetaan. Määräyksessä ei rajoiteta sitä, mitä omat varat ja muut tulot voivat olla. Näin ollen artiklassa ei lähtökohtaisesti kielletä lainanottoa talousarvion rahoittamiseksi.

Laajan toimivallan vastapainona on kuitenkin se, että omien varojen päätös on tehtävä erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen neuvoston yksimielisellä päätöksellä, minkä lisäksi määräyksessä on poikkeuksellisesti asetettu päätöksen voimaantulon edellytykseksi, että kaikkien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä päätös valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tämä perustuu järjestelmän perusluonteeseen, jonka mukaan jäsenvaltiot vastaavat unionin rahoituksen varmistamisesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jäsenvaltioiden rahoitusvastuu olisi yhteisvastuullinen, vaan se on yksilöllinen.

Omien varojen päätöksen suhde unionin talousarvioperiaatteisiin

Unionin varainhoitoa koskeva EUT-sopimuksen V osan II osasto sisältää useita artikloja, joissa määrätään yleisellä tasolla unionin varainhoidossa noudatettavista periaatteista. Talousarvion yleiskatteisuusperiaatteen (SEUT 310 artiklan 1 kohdan 1 alakohta) mukaan kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon. Talousarvion tasapainoperiaatteen (SEUT 310 artiklan 1 kohdan 3 alakohta) mukaan talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Talousarvion kurinalaisuuden periaatteen (SEUT 310 artiklan 4 kohta) mukaan 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. Yhtenäisyysperiaatteen (SEUT 311 artiklan 2 kohta) mukaan talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita tuloja. Yksityiskohtaisempaa sääntelyä on SEUT 322 nojalla annetussa ns. varainhoitoasetuksessa[8], jonka II osastossa on tarkempia säännöksiä unionin talousarviosta ja budjettiperiaatteista.

Kuten neuvoston oikeudellinen yksikkö on kannanotossaan todennut, elpymisvälineen talousarviorakenne ja sen rahoitus ovat täysin uudenlaiset. Elpymisväline rahoitetaan kokonaisuudessaan ottamalla lainaa markkinoilta. Komissio ottaa lainan unionin puolesta omat varat -päätösehdotukseen sisältyvien valtuuksien perusteella. Osa lainanotosta saatavista tuloista muodostaa

[8] 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; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046&qid=1610021314705

ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot unionin talousarvioon. Nämä tulot kohdennetaan SEUT 122 artiklaan perustuvalla asetuksella[9] elpymisvälineeseen ja erinäisiin meno-ohjelmiin ja niitä käytetään myös menoihin, jotka liittyvät tukimuotoihin, joita ei makseta takaisin. Seuraavassa käsitellään rahoitusmallin kannalta tärkeimpiä talousarvioperiaatteita.

Talousarvion yleiskatteisuusperiaate

Varainhoitoasetuksen yleiskatteisuusperiaatetta koskevassa 20 artiklassa säädetään, että tulojen kokonaismäärän on katettava maksumäärärahojen kokonaismäärä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 21 artiklan soveltamista. Pääsäännön mukaan kaikki tulot ja menot merkitään talousarvioon täysimääräisinä, minkä lisäksi talousarvion tulot ja menot on pidettävä erillään toisistaan eikä tuloja saa kytkeä tiettyihin menoluokkiin.

Varainhoitoasetuksen 21 artiklan säännökset ovat tästä poikkeus: artiklan 1 kohdan mukaan ulkoiset ja sisäiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot eivät muodosta tuloa vuotuisessa talousarviossa ja ne käytetään tietyn menoerän rahoittamiseen. Tällaiset tulot muodostavat jo lähtökohtaisesti poikkeuksen talousarvion yleiskatteisuusperiaatteesta.

Omia varoja koskevan päätöksen 7 artiklassa säädetään yleiskatteisuusperiaatteesta, että päätöksen 2 artiklassa tarkoitettuja tuloja käytetään erittelemättä kaikkien unionin vuotuiseen talousarvioon otettujen menojen rahoittamiseen. Kyseinen artikla koskee sekä jo aiemmin käytössä olleita, että päätöksellä luotuja uusia omien varojen luokkia. Covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitettuja poikkeuksellisia ja väliaikaisia lisämäärärahoja, joista on määräys 5 artiklassa, 7 artikla ei koske.

EU:n elpymisvälinettä koskevassa asetuksessa lainaksi otetuista varoista menoihin kohdennettava osuus määritellään ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi. Elpymisvälinettä koskeva asetus on varainhoitoasetuksen 2 ja 3 artiklassa tarkoitettu perussäädös, jossa voidaan varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdan mukaan säätää, että tulot sidotaan tiettyihin menoihin.

Näin ollen omia varoja koskeva päätös ei ole ristiriidassa talousarvion yleiskatteisuusperiaatteen kanssa.

Talousarvion tasapainoperiaate

Varainhoitoasetuksen talousarvion tasapainoperiaatetta koskevan 17 artiklan 1 kohdan mukaan tulojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa. Artiklan 2 kohdan mukaan unioni ei saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa. Säännöksen on tulkittu tarkoittavan, että unioni ei saa hyväksyä alijäämäistä talousarviota ja ottaa lainaa syntyneen epätasapainon korjaamiseen. Tämän on katsottu tarkoittavan, että unionin toimintaa ei saisi rahoittaa lainalla.

Varainhoitoasetuksen 17 artiklan määräykset eivät kuitenkaan estä unionia turvautumasta lainoihin, kun kyse on toimista, jotka eivät ole omiaan horjuttamaan talousarvion tasapainoa ja

---

[9] Neuvoston asetus (EU) 2020/2094, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&qid=1610987193204&from=FI

joiden osalta on olemassa riittävät takuut syntyneiden velkojen kattamiseksi. Komissio voidaan valtuuttaa ottamaan lainoja unionin puolesta esimerkiksi silloin, kun tarkoituksena on varojen jälleenlainaus jäsenvaltioille tai kolmansille maille. Lainojen takaisinmaksun katsotaan muodostavan riittävän takuun unionin velan kattamiseksi.

Omia varoja koskevan päätöksen 5 artiklassa annetaan komissiolle poikkeuksellinen valtuutus lainanottoon unionin puolesta covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi. Komissiolle annetaan valtuudet ottaa pääomamarkkinoilta lainaksi varoja enintään 750 000 miljoonaa euroa. Varoista voidaan enintään 360 000 miljoonaa euroa käyttää lainojen myöntämiseen ja enintään 390 000 miljoonaa euroa menojen kattamiseen. Varoja voidaan käyttää EU:n elpymisvälinettä koskevan asetuksen ja siinä tarkoitetun alakohtaisen lainsäädännön avulla yksinomaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi. Elpymisvälineasetus on annettu SEUT 122 artiklan nojalla. Määräys koskee taloudellista apua jäsenvaltioille poikkeuksellisissa tilanteissa, joihin jäsenvaltiot eivät voi vaikuttaa. Kyse on siis myös elpymisvälineasetuksen oikeusperustan nojalla tilapäisestä avusta eikä jatkuvasta toiminnasta.

Toisin kuin lainattujen varojen käyttäminen jälleenlainaukseen, lainanotto talousarvion menojen kattamiseen eli avustusten rahoittamiseen ei ole sopusoinnussa varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohdan kanssa sellaisena, kuin sitä on yleisesti tulkittu. Myös omia varoja koskevan päätöksen 4 artiklassa säädetään, että unioni ei käytä pääomamarkkinoilta lainaksi otettuja varoja toimintamenojen rahoittamiseen. Päätöksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa viitataan 4 artiklaan ja säädetään, että kyseisestä artiklasta poiketen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitetuista lisämäärärahoista voidaan enintään 390 000 miljoonaa euroa käyttää menojen kattamiseen. Päätöksessä vahvistetaan siis varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohdassa ilmaistu periaate, mutta tehdään siitä väliaikainen poikkeus, joka on rajoitettu covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitettuihin, avustusten rahoittamiseen suunnattaviin lisämäärärahoihin. Päätöksen johdanto-osan 22 kappaleen mukaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarvittavia varoja koskevan poikkeuksellisen, väliaikaisen ja rajoitetun komission lainanottovaltuuden erityispiirteet huomioon ottaen olisi selvennettävä, että unioni ei saisi periaatteessa käyttää pääomamarkkinoilta lainaksi otettuja varoja toimintamenojen rahoittamiseen.

Kuten edellä on todettu, unionin lainarahoituksesta menoihin kohdennettava osuus määritellään varainhoitoasetuksen 21 artiklan mukaisesti ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi, jotka eivät muodosta tuloa vuotuisessa talousarviossa. Nämä tulot eivät siten horjuta talousarvion tasapainoa. Myös neuvoston oikeudellinen yksikkö on katsonut, että elpymisvälineen menoja varten otettujen lainojen kanavoiminen meno-ohjelmiin ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina ei horjuta tasapainoisen budjetin periaatetta.

Unionin lainarahoituksella saatujen varojen käyttäminen menojen kattamiseen edellyttää lisäksi, että unionilla on tarvittavat varat lainojen takaisinmaksua varten. Tämä on ensiarvoisen tärkeää erityisesti tilanteessa, jossa lainasummat ovat niin mittavia kuin covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitetut menojen kattamiseen tarkoitetut lisämäärärahat. Talousarvion tasapainoperiaatteen näkökulmasta unionilla on oltava syntyvää velkaa vastaava saatava, joka muodostaa vakuuden menojen rahoittamiselle.

Omia varoja koskevan päätöksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitettuihin menoihin käytettäväksi lainattujen varojen pääoman takaisinmaksu ja niihin liittyvät korot katetaan unionin talousarviosta. Päätöksen 6 artiklan mukaan omien varojen enimmäismääriä kasvatetaan poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarvittavien varojen osoittamista varten. Vuotuisten maksumäärärahojen kattamiseksi asetettujen omien varojen kokonaismäärää sekä talousarvioon otettujen maksu-

sitoumusmäärärahojen vuotuista kokonaismäärää kasvatetaan väliaikaisesti 0,6 prosenttiyksiköllä yksinomaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitetusta lainanotosta aiheutuvien unionin velkojen kattamiseksi siihen asti, kun kaikki tällaiset velat ovat lakanneet, ja enintään 31.12.2058 saakka. Omien varojen enimmäismäärien kasvattamista ei saa käyttää unionin muiden velkojen kattamiseen.

Päätöksen 9 artiklassa säädetään omien varojen kantamisesta ja niiden asettamisesta komission käyttöön. Jos unionin talousarvioon otetut hyväksytyt määrärahat eivät riitä siihen, että unioni voi täyttää covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitetusta lainanotosta aiheutuvat velvoitteensa, jäsenvaltioiden on komission viimeisenä keinona asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön. Komissio voi pyytää jäsenvaltioita määräsuhteisesti kunkin jäsenvaltion talousarvion tuloista tehtyyn ennakkoarvioon nähden antamaan väliaikaisesti käyttöön kokonaisvarojen ja käteisvaravaatimusten välisen erotuksen. Jos jäsenvaltio ei noudata pyyntöä ajoissa kokonaisuudessaan tai osittain tai jos se ilmoittaa komissiolle, että se ei pysty noudattamaan pyyntöä, komissiolla on väliaikaisesti oikeus esittää lisäpyyntöjä muille jäsenvaltioille asianomaista jäsenvaltiota vastaavan osan kattamiseksi. Käteisvarojen suurin vuotuinen kokonaismäärä, joka voidaan pyytää jäsenvaltiolta, on kaikissa olosuhteissa rajoitettu sen BKTL-perusteiseen suhteelliseen osuuteen 6 artiklassa tarkoitetusta omien varojen enimmäismäärän poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta kasvattamisesta. Jäsenvaltioilta väliaikaisesti saatujen käteisvarojen määrien kattamat menot otetaan viipymättä unionin talousarvioon, jotta voidaan varmistaa, että niihin liittyvät tulot otetaan huomioon mahdollisimman pian sitä varten, että jäsenvaltiot voivat hyvittää omat varat tileille.

Näiden säännösten johdosta voidaan katsoa, että päätöksellä luodaan riittävät takeet sille, että unionilla on myös menojen osalta syntyvää velkaa vastaava saatava, joka muodostaa vakuuden velan takaisinmaksulle. Edellä esitetyillä perusteilla omia varoja koskeva päätös ei ole ristiriidassa talousarvion tasapainoperiaatteen kanssa.

Myös neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo kannanotossaan, että erilliskorotus omien varojen enimmäismäärään on merkityksellinen kirjanpidollisena vasta-arvona unionin ulkoiselle velalle ja on omiaan varmistamaan sen, että ehdotus on perussopimusten määräysten mukainen. Neuvoston oikeudellinen yksikkö toteaa lisäksi, että SEUT 310 artiklan 1 kohdan 3 alakohta ja varainhoitoasetuksen 17(2) artikla eivät ole estäneet unionia turvautumasta lainoihin siltä osin kuin ne ovat neutraaleja toimia, jotka eivät ole omiaan horjuttamaan talousarvion tasapainoa edellyttäen, että järjestely sisältää riittävät takuut syntyneiden velkojen kattamiseksi (esimerkiksi jälleenlainaus jäsenvaltiolle tai kolmansille maille eli ns. back-to-back-lainaus).

Talousarvion kurinalaisuusperiaate

Velan takaava saatava on olennainen tekijä myös talousarvion kurinalaisuuden periaatteen näkökulmasta: SEUT 310 artiklan 4 kohdan mukaan unioni ei anna 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. SEUT 311 artiklan 1 kohdan mukaan unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat. Lisäksi 323 artiklassa määrätään, että Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio huolehtivat siitä, että käytettävissä on varoja, joiden avulla unioni voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan.

Kuten edellä on todettu, päätöksellä luodaan riittävät takeet sille, että unionilla on myös menojen osalta syntyvää velkaa vastaava saatava, joka muodostaa vakuuden velan takaisinmaksulle. Näin ollen omia varoja koskeva päätös ei ole ristiriidassa myöskään talousarvion kurinalaisuusperiaatteen kanssa.

Talousarvion yhtenäisyysperiaate

Talousarvion yhtenäisyysperiaatteen mukaan talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin, tosin muita tuloja koskevalla poikkeuksella (SEUT 311 artiklan 2 kohta). Koska myös muut tulot ovat talousarvion rahoittamisessa mahdollisia, elpymisvälineen rahoittaminen ulkoisilla käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla ei lähtökohtaisesti ole talousarvion yhtenäisyysperiaatteen vastaista. Voidaan kuitenkin katsoa yhtenäisyysperiaatteen edellyttävän, että omien varojen tulisi periaatteessa olla talousarvion pääasiallinen lähde. Näin ollen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseen tarkoitettujen ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen suuren määrän voitaisiin katsoa horjuttavan talousarvion yhtenäisyysperiaatetta. Järjestelyä voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti pitää hyväksyttävänä, koska nämä tulot on tiukasti rajattu kattamaan covid-19-pandemiaan liittyvät toimenpiteet, minkä lisäksi ne on kooltaan ja kestoltaan rajoitettu siihen, mikä on tarpeen tätä tarkoitusta varten. Kyse on poikkeuksellisesta, täydentävästä, väliaikaisesta ja kertaluonteisesta rahoitusosuudesta, jolla tuetaan talouden elpymistä yhteisvastuun hengessä.

Neuvoston oikeudellisen yksikön kannanotossa todetaan, että säännökset koskien välineen kertaluonteisuutta ja rajoitettua kestoa ovat tarpeen ja välttämättömiä talousarvion yhtenäisyyden turvaamiseksi. Erityisesti lausunnossa korostetaan sitä, että budjetin yhtenäisyysperiaatteen ja yleiskatteisuusperiaatteen valossa ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot muodostavat poikkeuksen. Ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot tulee kannanoton mukaan nähdä budjettia täydentävänä kokonaisuutena.

Neuvoston oikeudellisen yksikön kannanoton mukaan EU:n lainsäätäjän tehtävänä on määrittää, mitkä varat ovat tarpeen elpymisvälineen tavoitteen saavuttamiseksi riittävällä tavalla, ja sillä on harkintavaltaa liittyen mahdollisuuteen turvautua lainanottoon, jonka tulot ovat ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja.

Budjettivallan käyttäjien osallistuminen elpymisvälineen mukaisten ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen hallinnointiin

Koska budjettivaltaa käyttävät toimielimet eivät päätä ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käyttämisestä vuosittaisessa talousarvioprosessissa samalla tavoin kuin talousarvion menoista, myös EU:n toimielinten väliseen tasapainoon säädösten täytäntöönpanossa on kiinnitetty huomiota. Omia varoja koskevassa päätöksessä, sekä toimielinten välisessä sopimuksessa talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta on otettu käyttöön erityisiä lisäjärjestelyjä, joiden tarkoituksena on varmistaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asianmukainen osallistuminen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitettuja toimia koskevaan päätöksentekoon.

Omia varoja koskevassa päätöksessä on määrätty budjettivaltaa käyttävien toimielinten eli Euroopan parlamentin ja neuvoston mahdollisuuksista valvoa komission lainanottotoimintaa. Päätöksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan komissio vahvistaa lainanottotoimien hallinnointia varten tarvittavat järjestelyt. Komissio antaa säännöllisesti ja kattavasti Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietoja velanhoitostrategiansa kaikista näkökohdista. Komissio laatii liikkeeseenlaskukalenterin, johon sisältyvät odotetut liikkeeseenlaskupäivät ja -määrät tulevalle vuodelle, sekä suunnitelman, jossa esitetään odotetut pääoman ja koron maksut, ja antaa sen Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedoksi. Komissio saattaa tämän kalenterin säännöllisesti ajan tasalle.

Omien varojen päätöstä täydentää toimielinten sopimus talousarvioyhteistyöstä[10], jota on muutettu muun muassa elpymisvälineen johdosta. Sopimuksessa on sovittu tavoista vahvistaa Euroopan parlamentin ja neuvoston roolia budjettivallan käyttäjinä elpymisvälineen mukaisten ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen osalta.

Komissio laatii vuosittain kertomuksen elpymisvälineen täytäntöönpanosta, minkä lisäksi sopimukseen sisältyy myös muita määräyksiä komission velvollisuudesta antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietoja maksusitoumus- ja maksumäärärahoista ja oikeudellisista sitoumuksista, jotka saavat käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja elpymisvälinettä koskevan asetuksen mukaisesti.

Toimielimet kokoontuvat arvioimaan elpymisvälineen mukaisten ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen tilannetta ja näkymiä vähintään kolme kertaa varainhoitovuodessa lähellä talousarviota koskevia trilogeja, minkä lisäksi toimielimet tapaavat tapauskohtaisesti, jos jokin toimielimistä esittää perustellun pyynnön. Komissio toimittaa yksityiskohtaiset tiedot kaikista sen alustavista ennusteista tehdyistä poikkeamista ennen tällaisia kokouksia. Jos alustavista arvioista poiketaan merkittävästi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat vaatia keskustelua asiasta. Toimielimet arvioivat asiaa yhdessä tarkoituksena löytää asiassa yhteinen perusta kolmen viikon kuluessa siitä, kun jokin toimielin on pyytänyt keskustelua asiasta. Komissio ottaa saadut huomautukset huomioon.

On lisäksi otettava huomioon, että elpymisvälineasetuksessa määritetään elpymistoimenpiteet sekä kohdennetaan lainaksi otetut varat niitä varten unionin eri ohjelmiin. Unionin eri ohjelmia koskevissa säädösehdotuksissa puolestaan asetetaan säännöt myönnettyjen varojen toteuttamiselle, mukaan lukien ohjelmasuunnittelu, tukikelpoisuus ja jakoperusteet. Euroopan parlamentilla ja neuvostolla on keskeinen rooli näiden säädösten antamisessa, sillä ne hyväksytään noudattaen kutakin ehdotusta koskevassa oikeusperustamääräyksessä määrättyjä menettelyjä, pääsääntönä tavallinen lainsäätämisjärjestys ja määräenemmistö neuvostossa.

Neuvoston ja Eurooppa-neuvoston roolia olisi tarkoitus vahvistaa elpymissuunnitelmiin liittyvissä menettelyissä. Joulukuun 2020 elpymis- ja palautumisvälineen asetusversion[11] mukaan komissio tekisi neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi, joka perustuisi sen tekemään arvioon jäsenvaltion toimittamasta elpymis- ja palautumissuunnitelmasta. Neuvosto hyväksyisi arvion elpymis- ja palautumissuunnitelmista täytäntöönpanopäätöksellään. Toimeenpanopäätöksessä asetettaisiin jäsenvaltiolle toteutettavaksi uudistukset ja investointitoimet, mukaan luettuna välitavoitteet ja tavoitteet, sekä rahoitustuki. Ennen maksatuksia jäsenvaltioille komissio arvioisi alustavasti, onko täytäntöönpanopäätöksessä asetetut välitavoitteet ja tavoitteet toteutettu tyydyttävästi. Jos komission alustava arvio olisi myönteinen, se toimittaisi havaintonsa talous- ja rahoituskomitealle ja pyytäisi siltä lausuntoa välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä toteuttamisesta. Komissio ottaisi arvioinnissaan huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon. Jos yksi tai useampi jäsenvaltio katsoisi poikkeuksellisesti asiaankuuluvien

[10] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, ks. sopimuksen kohta 17 ja sopimuksen liitteen I H osa. Euroopan unionin elpymisvälineeseen liittyvä yhteistyö;
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&qid=1610020459659&from=FI

[11] Ks. edellä alaviite 2.

välitavoitteiden ja tavoitteiden poikkeavan tyydyttävästä toteuttamisessa, ne voisivat pyytää Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa lähettämään asian seuraavaan Eurooppa-neuvostoon. Tässä tapauksessa päätöstä maksatuksista ei tehtäisi ennen seuraava Eurooppa-neuvoston keskustelua. Lisäksi neuvosto päättäisi komission ehdotuksesta tietyissä tapauksissa maksujen keskeytyksestä.

Toimielimet antoivat osana poliittista sopua monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2021-27 ja siihen liittyvästä elpymisvälineestä julistuksia. Eräs niistä on Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen julistus varainhoitoasetuksen ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen sekä lainanotto- ja lainanantosäännösten uudelleenarvioinnista. [12]

Julistuksen mukaan kolme toimielintä ovat yhtä mieltä siitä, että varainhoitoasetuksen seuraavan tarkistuksen yhteydessä arvioidaan ja tarvittaessa tarkistetaan ulkoisia käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskeva säännökset, erityisesti varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut säännökset, sekä säännökset lainanotto- ja lainanantotoimia koskevasta raportoinnista.

Kolme toimielintä toteavat julistuksessa myös, että tarkastuksia ja vastuuvapausmenettelyä koskevia voimassa olevia sääntöjä sovelletaan käyttötarkoitukseen sidottuihin tuloihin.

Edellä esitetyin lisäjärjestelyin vaikutukset toimielinten väliseen tasapainoon on kompensoitu mahdollistamalla budjettivallan käyttäjien osallistuminen elpymisvälineen mukaisten ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen hallinnointiin.

Budjettisuvereniteetti

Eduskunnan budjettisuvereniteetin voidaan nähdä liittyvän perustuslain 3 §:n 1 momenttiin ja 7 luvun valtion taloutta koskeviin määräyksiin ja niiden suojaamiseen. Perustuslain 7 luvun osalta valtion talousarvioon liittyvien säännösten ohella keskeinen säännös on valtion lainanottoa ja valtion antamia vakuuksia koskeva 82 §. Perustuslain eduskunnan budjettivaltaa koskevat säännökset antavat eduskunnan enemmistölle varsin vapaat puitteet toimia, kunhan perusoikeudet ja lakisääteiset menot turvataan. Unionin toimintaan liittyviä eduskunnan budjettivallan rajoituksia ei tulisi tarkastella ainakaan ankarammin kuin mitä kansallinen perustuslaki sallii ja edellyttää.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon 16/2020 vp mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa budjettisuvereniteetin kannalta olennainen kysymys on jäsenvaltion vastuiden tarkkarajaisuus. Lisäksi perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kun eduskunnan budjettivallan rajoituksia selvitetään valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena (PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012 vp). Vastuita arvioitaessa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp). Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp). Valiokunta on korostanut riskien arviointia keskeisenä asian valtiosääntöisen arvioinnin

[12] Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen julistus varainhoitoasetuksen ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen sekä lainanotto- ja lainanantosäännösten uudelleenarvioinnista (2020/C 444 I/06); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020C1222(06)&rid=3

kannalta (PeVL 14/2019 vp). Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva.

Vastuista ja niiden tarkkarajaisuudesta

Perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä.

Päätöksen säännökset 750 miljardin euron lainasta on kytketty tiiviisti covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi väliaikaisena ja poikkeuksellisena toimenpiteenä.

Päätöksen 5 artiklan säännökset 750 miljardin euron lainasta ovat yksityiskohtaisia. Päätöksessä säädetään lainan enimmäismäärästä 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina) sekä siitä, kuinka paljon lainaksi otettuja varoja voidaan enintään käyttää lainojen myöntämiseen ja menojen kattamiseen (avustukset). Päätöksessä säädetään myös laina-ajasta (viimeistään 31.12.2058), avustusten osalta vuotuisten lyhennysten enimmäismäärästä (enintään 7,5 prosenttia) sekä lainojen hallinnointiin liittyvistä seikoista. Edelleen päätöksessä säädetään siitä, että lainanottovaltuuden menoihin (avustukset) käytettyjen varojen pääoman takaisinmaksu ja pääomasta maksettavat korot katetaan unionin yleisestä talousarviosta.

Päätöksen 5 artiklan säännökset täyttävät velanoton tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset. Päätöksessä säädetään lainan enimmäismäärän ohella monista muista lainan hoitoon liittyvistä seikoista. Kansallisesti vastaavista seikoista ei ole laintasoisia säännöksiä.

Päätöksen 6 artiklan säännöksillä enimmäismäärien väliaikaisesta korottamisesta (0,6 %) on tarkoitus vastata suunniteltuun lainanottoon liittyvistä veloista. Komission valtuuttaminen ottamaan unionin puolesta lainaa liittyy päätöksessä säädettyjen omien varojen enimmäismäärien kasvattamiseen ja unionin omien varojen järjestelmän toimintaan. Toimen ennennäkemätön luonne ja lainattavien varojen poikkeuksellinen määrä edellyttävät varmuutta unionin velan kokonaismäärästä ja sen takaisinmaksua koskevista keskeisistä seikoista sekä hajautetun lainanottostrategian täytäntöönpanoa.

Valtioneuvoston selvityksen (E 64/2020 vp) käsittelyn yhteydessä tuotiin esille, että omien varojen päätökseen ehdotettiin lisättäväksi eräänlainen toissijainen takaus. Jos EU:n talousarvion määrärahat eivät riittäisi kattamaan lainanotosta johtuvien velvoitteiden hoitamista, olisi jäsenvaltioiden asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön. Asian jatkovalmistelussa asia on täsmentynyt tarkoittamaan käteisvarojen käyttöön asettamista tietyssä päätöksessä tarkasti määritellyssä tilanteessa.

Lainan (750 miljardia euroa) osalta omien varojen päätökseen (9 artiklan 4-9 kohta) on otettu tarkkarajaiset säännökset siitä, missä tilanteessa ja miten jäsenvaltiot voisivat joutua asettamaan väliaikaisesti komission käyttöön käteisvaroja. Päätöksen 9 artiklassa säädetään omien varojen kantamisesta ja niiden asettamisesta komission käyttöön. Sen 4 kohdassa säädetään, että jos unionin talousarvioon otetut hyväksytyt määrärahat eivät riitä siihen, että unioni voi täyttää covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitetusta lainanotosta aiheutuvat velvoitteensa, ja jos komissio ei voi saada ajoissa aikaan tarvittavaa likviditeettiä aktivoimalla tällaiseen lainanottoon sovellettavissa rahoitusjärjestelyissä vahvistettuja muita toimenpiteitä, jotta voidaan varmistaa unionin velvoitteiden noudattaminen, jäsenvaltioiden on komission viimeisenä keinona asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön. Artiklan 5 kohdan mukaan komissio voi pyytää jäsenvaltioita määräsuhteisesti kunkin jäsenvaltion talousarvion tuloista tehtyyn ennakkoarvioon nähden antamaan väliaikaisesti käyttöön kokonaisvarojen ja käteisvaravaatimusten välisen erotuksen. Jos jäsenvaltio ei noudata pyyntöä ajoissa kokonaisuudessaan tai osittain

tai jos se ilmoittaa komissiolle, että se ei pysty noudattamaan pyyntöä, komissiolla on väliaikaisesti oikeus esittää lisäpyyntöjä muille jäsenvaltioille asianomaista jäsenvaltiota vastaavan osan kattamiseksi. Käteisvarojen suurin vuotuinen kokonaismäärä, joka voidaan pyytää jäsenvaltiolta 5 kohdan nojalla, on kaikissa olosuhteissa rajoitettu sen BKTL-perusteiseen suhteelliseen osuuteen 6 artiklassa tarkoitetusta omien varojen enimmäismäärän poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta kasvattamisesta. Jäsenvaltioilta 5 kohdan mukaisesti väliaikaisesti saatujen käteisvarojen määrien kattamat menot otetaan viipymättä unionin talousarvioon, jotta voidaan varmistaa, että niihin liittyvät tulot otetaan huomioon mahdollisimman pian sitä varten, että jäsenvaltiot voivat hyvittää omat varat tileille.

Pääsäännökset ovat täsmentyneet ja tarkkarajaistuneet komission muutetusta omien varojen päätösehdotuksesta. Säännökset ovat myös täsmällisemmät kuin mitä käteisvarojen käyttöön asettamisesta on säädetty neuvoston asetuksessa N:o 609/2014[13].

Ottaen huomioon sen, että neuvoston asetuksessa N:o 609/2014 on jo olemassa säännökset käteisvarojen käyttöön asettamisesta, ja että nyt käsiteltävänä olevan päätöksen 9 artiklan 4-9 kohdan säännökset täsmentävät vielä tarkemmin jäsenvaltioiden vastuita asetettaessa väliaikaisesti komission käyttöön varoja omien varojen järjestelmässä, päätöksen käteisvarojen käyttöön asettamisen säännöksiä voidaan pitää unionin toiminnan rahoittamiseen liittyvinä tavanomaisina säännöksinä.

Myös neuvoston oikeudellinen yksikkö on kannanotossaan suositellut käteisvarojen hoitotoimenpiteiden täsmentämistä ja sisällyttämistä omien varojen päätökseen.

Perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Omien varojen päätöksen perusteella ei tule annettavaksi perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtiontakausta tai valtiontakuuta.

SEUT 311 artiklan mukaan omien varojen päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaan. Sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt omien varojen päätöksen, Suomessa omien varojen päätökseen liittyvät velvoitteet on toteutettu kansallisen talousarvion päätöksin. Nyt käsiteltävänä oleva omien varojen päätös ei merkitse muutosta tähän menettelyyn.

Suomen rahoitusosuudet unionin talousarvion kattamiseksi maksetaan valtion talousarvion määrärahasta (Maksut Euroopan unionille 28.92.69). Jos jouduttaisiin asettamaan komissiolle väliaikaisesti käyttöön käteisvaroja, nekin tulisivat maksettavaksi edellä mainitusta määrärahasta. Päätöksen mukaan mahdollinen käteisvarojen maksaminen kompensoidaan viipymättä EU:n talousarviota koskevan sovellettavan oikeuskehyksen puitteissa. Talousarvion momentin 28.92.69 määrärahan käyttötarkoitusta on tarpeen tarkistaa siten, että se mahdollistaa uuden muovi-oma varan maksamisen sekä tarvittaessa käteisvarojen maksamisen.

Edellä olevan nojalla voidaan todeta, että omien varojen päätöksen jäsenvaltion vastuita koskevat säännökset ovat tarkkarajaiset eivätkä näin ollen ole ongelmallisia eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta.

Vastuiden kesto

[13] ks. alaviite 3

Euroopan unionin jäsenyys merkitsee jäsenvaltioille taloudellisia vastuita, jotka voivat ulottua hyvin pitkälle ajanjaksolle. Kun Suomi on liittynyt Euroopan unioniin, samalla on hyväksytty jäsenyyteen liittyvät taloudelliset velvoitteet ja vastuut.

Esimerkiksi Iso-Britannian erosopimuksessa on sovittu unionista eroavan jäsenvaltion vastuista. Britannia on vastuussa omasta osuudestaan kaikista niistä sitoumuksista, jotka on tehty sen ollessa unionin jäsen ja jotka ovat voimassa 31 päivänä joulukuuta 2020. Nämä vastuut kattavat paitsi unionin monivuotisiin rahoituskehyksiin ja talousarvioon liittyvät vastuut myös eläkeoikeuksiin ja työsuhde-etuuksiin liittyvät vastuut sekä tietyt ehdolliset rahoitusvastuut yms. Nämä vastuut ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen.

Omien varojen päätöksen enimmäismäärään liittyvästä liikkumavarasta katetaan luottoriskejä, jotka johtuvat unionin luotonanto- ja takaustoimenpiteistä. Nykyiset vastuut liittyvät makrotaloudelliseen apuun, maksutaselainoihin, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismiin (ERVM), Euratom-lainoihin, Euroopan Investointipankin (EIP) rahoitukseen sekä Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) ja Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR) vastuisiin. Vastuiden pääomat korkoineen voivat ulottua vuoteen 2048 saakka. Jos vastuita ei hoidettaisi asianmukaisesti, niistä voisi aiheutua jäsenvaltioille maksuvelvoitteita unionin omien varojen päätöksen maksumäärärahojen enimmäismäärän puitteissa.

Edellä olevan nojalla voidaan todeta, että Suomi on liittyessään Euroopan unioniin hyväksynyt eduskunnan budjettisuvereniteettia koskevia rajoituksia, jotka voivat ulottua hyvinkin pitkälle ajanjaksolle, useammalle unionin rahoituskehyskaudelle sekä kansallisesti useammalle vaalikaudelle. Se, että elpymisvälineen lainat tulevat maksettavaksi vuoden 2058 loppuun mennessä, ei merkitse valtiosääntöoikeudellisesti olennaisesti pidempää rajoitusta eduskunnan budjettisuvereniteettiin. Kyse on tavanomaisesta toiminnasta EU-yhteistyössä. Menettely ei myöskään poikkea Suomen kansallisesta valtionvelasta, jonka puitteissa voi olla 30-vuotisia velkasitoumuksia.

Vastuiden määrä ja niihin liittyvät riskit

Suomen valtion talousarvion taso on vuosina 2017-2019 ollut noin 56 miljardia euroa. Vuoden 2020 talousarvion taso nousee noin 68,7 miljardiin euroon lisätalousarvioiden myötä. Hallituksen esitys vuoden 2021 valtion talousarvioksi on loppusummaltaan noin 65,2 miljardia euroa.

Suomen maksut Euroopan unionille ovat viime vuosina olleet keskimäärin noin 2 miljardia euroa. Rahoituskehyskaudella 2021-27 Suomen maksujen arvioidaan olevan keskimäärin noin 2,6 miljardia euroa (käyvin hinnoin) vuodessa.

Omien varojen päätöksen maksujen vuotuisen enimmäismäärän nostaminen 1,20 prosentista 1,40 prosenttiin nostaa vuoden 2018 hinnoin arvioituna Suomen laskennallisen vuotuisen enimmäisvastuun nykyisen kauden noin 2,6 miljardista eurosta reiluun 3 miljardiin euroon. Elpymisvälineen vuoksi poikkeuksellinen ja väliaikainen enimmäismäärän kasvattaminen 0,6 prosentilla tarkoittaisi Suomen laskennallisen vuotuisen enimmäisvastuun kasvattamista noin 1,4 miljardilla eurolla.

Hyväksytty omien varojen päätös merkitsee jäsenvaltioille pienempiä EU-maksuja kuin komission muutettu ehdotus olisi merkinnyt, koska menoihin (avustuksiin) käytettävä osuus on pienentynyt 500 miljardista eurosta 390 miljardiin euroon.

Suomen laskennallinen maksuosuus 390 miljardin euron elpymisvälineen menojen lainaosuudesta on arviolta noin 6,6 miljardia euroa (vuoden 2018 hinnoin). Tämän 390 miljardin euron

pääoman takaisinmaksun voidaan arvioida lisäävän vuodesta 2028 alkavilla myöhemmillä rahoituskehyskausilla Suomen EU-maksuja noin 210 – 500 miljoonaa euroa vuodessa riippuen lainan pääoman takaisinmaksuajan pituudesta. Lisäksi koroista aiheutuvat menot lisäävät Suomen EU-maksuja joitakin kymmeniä miljoonia euroja vuodessa. Mahdolliset tulevat uudet omat varat voivat vähentää Suomen EU-maksuja. Niiden toteutumismahdollisuuksista ja määristä ei voida tässä vaiheessa antaa arvioita.

Omien varojen päätöksen johdanto-osan 17 kappaleen mukaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttuminen vaatii poikkeuksellisen mittavia rahoitusvaroja, mutta samalla ei kuitenkaan pidä lisätä jäsenvaltioiden talouteen kohdistuvaa painetta tilanteessa, jossa niiden talousarvioihin kohdistuu jo valtavia paineita rahoittaa kriisiin liittyviä kansallisen tason taloudellisia ja sosiaalisia toimenpiteitä. Sen vuoksi olisi toteutettava poikkeuksellisia toimia unionin tasolla.

Jos unionin vuosien 2021-27 rahoituskehystä olisi nostettu 390 miljardilla eurolla, Suomen vuosittainen maksuosuus unionille olisi ollut noin 950 miljoonaa euroa korkeampi. Tämä olisi voinut tarkoittaa finanssipoliittisesti haasteita kansalliselle talousarviolle. Elpymisvälineen avustusten kattaminen lainalla on jäsenvaltioille finanssipoliittisesti helpompi hallita kuin se, että vastaavalla summalla olisi korotettu unionin tulevaa rahoituskehystä. Järjestely lisää sitoumusten kestoa, mutta vähentää vuosittaista budjettivaltaa sitovaa vaikutusta. Elpymisvälineen avustusten kattamista lainalla voidaan pitää myös finanssipoliittisesti perusteltuna. Jos rahoituskehys olisi asetettu 390 miljardia euroa korkeammalle tasolle, oltaisiin samalla luotu unionin tuleville rahoituskehyksille lähtökohtaisesti olettama tavanomaista korkeammasta kehystasosta. Poikkeuksellisen tilanteen vaatimaa lisärahoitusta kehyksiin korotettuna olisi todennäköisesti vaikea saada purettua pois tulevista unionin rahoituskehyksistä. Sitä voitaneen pitää myös eduskunnan budjettisuvereniteettia suojaavana siitä aiheutuvien taloudellisten velvoitteiden kohdentuessa pidemmälle ajanjaksolle ja pitäen silmällä lähtökohtia unionin tulevien rahoituskehysten tasoksi.

Elpymisvälineen 360 miljardin euron lainamuotoisen tuen osalta, joka annetaan jäsenvaltioille lainana ja jonka jäsenvaltiot maksavat korkoineen takaisin, jäsenvaltioiden mahdollinen vastuu voisi toteutua vain tilanteessa, jossa joudutaan turvautumaan unionin talousarvion liikkumavaraan. Sen pääomasta Suomen laskennallinen vastuu olisi yhteensä noin 6,1 miljardia euroa.

Jos jouduttaisiin omien varojen päätöksen 9 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun tilanteeseen, jossa komissio pyytäisi unionin 750 miljardin lainan velvoitteiden täyttämiseksi jäsenvaltioilta tätä varten tarvittavia käteisvaroja, olisi jäsenvaltiolta pyydettävän käteisvarojen suurin vuotuinen lisäpyyntöjen kokonaismäärä rajoitettu 9 artiklan 6 kohdan nojalla sen BKTL-perusteiseen suhteelliseen osuuteen 6 artiklassa tarkoitetusta 0,6 prosentin omien varojen enimmäismäärän poikkeuksellisesta kasvattamisesta. Suomen osalta näiden lisäpyyntöjen suurin vuotuinen enimmäismäärä voisi olla kaikissa tilanteissa arviolta noin 1,4 miljardia euroa.

Edellä selostetut arviot Suomen mahdollisista vastuista ovat merkittäviä. Arvioitaessa asiaa on tarpeen ottaa huomioon myös Suomelle unionin jäsenyydestä ja elpymispaketista kertyvät positiiviset vaikutukset, joita on selostettu U-kirjelmässä (U 27/2020 vp, s.11-12) ja U-jatkokirjeissä (UJ 22/2020 vp, s. 11-12) sekä edellä jaksossa taloudelliset vaikutukset.

Valtioneuvoston selvityksessä E 64/2020 vp, U-kirjelmässä U 27/2020 vp sekä U-jatkokirjeissä UJ 22/2020 vp ja UJ 24/2020 vp on selostettu elpymisvälineeseen ja omien varojen päätökseen liittyviä Suomen vastuita ja niiden riskejä. E-kirjeessä todetaan, että alustavan arvion mukaan elpymisväline ei vaarantaisi valtionkykyä selvitä perustuslaillisista velvoitteistaan (E 64/2020 vp, s. 15). U-kirjelmässä todetaan seuraavaa: ” On mahdotonta sanoa etukäteisesti, missä Suomen velkakestävyyden raja kulkee täsmällisesti, mutta suuruusluokka-arviona voidaan todeta,

että jos kotimaisia tai EU-tasoisia vastuita realisoituisi kymmeniä miljardeja euroja lyhyen aikavälin sisällä, esimerkiksi vuoden sisällä, joutuisi valtio varsin haastavaan tilanteeseen rahoitushuoltonsa näkökulmasta. Valtioneuvoston arvion mukaan elpymisvälineen hyväksyminen ei johtaisi edellä kuvatun riskiskenaarion realisoitumiseen ja sen todennäköisyys arvioidaan pieneksi.” (U 27/2020 vp, s. 10-11).

Edellä mainituissa selvityksissä on lähdetty siitä, että elpymisväline ei olisi määränsä puolesta ongelmallinen budjettisuvereniteetin kannalta. Vuoden 2020 lopussa käytettävissä olevien tietojen mukaan valtion vastuissa ja niiden riskeissä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia verrattuna siihen, mitä edellä mainituissa selvityksissä on todettu. Tosin vuonna 2021 arvioidaan valtion nettolainanoton kasvavan 11,8 miljardia euroa. Sen sijaan elpymisvälineen avustusmuotoinen osa on pienentynyt ja lainamuotoinen osa kasvanut. Vaikka elpymisvälineen kokonaistaso on pysynyt samana, avustusmuotoisen osan pienentyminen vähentää Suomen tulevia EU-maksuja siihen nähden, mitä ne olisivat olleet komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan. Unionin talousarvion liikkumavaraan kohdistuvien vastuiden määrä on pienentynyt heinäkuun Eurooppa-neuvoston linjausten vuoksi. Näin ollen tilanne on budjettisuvereniteetin näkökulmasta parantunut unionin talousarvion vastuiden pienennettyä.

Unionilla on käytettävissä eri tasoilla turvamekanismit, joilla varmistetaan, että se maksaa lainansa aina oikea-aikaisesti ja täysimääräisesti. EU:n jäsenvaltiot eivät ole jättäneet noudattamatta omien varojen päätökseen perustuvia velvoitteitaan maksaa unionille maksuosuuksiaan. Ei ole todennäköistä, että jatkossakaan jäsenvaltiot laiminlöisivät omien varojen päätökseen perustuvia velvoitteitaan. Tiedossa ei ole, että jäsenvaltiot tai muut tahot, jotka ovat saaneet unionilta sen talousarvion liikkumavaran vastuulle kuuluvaa lainaa, olisivat laiminlyöneet velvoitteitaan.

Jos jäsenvaltio laiminlöisi maksujaan unionille, komission on välittömästi ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin maksujen perimiseksi ja huolehdittava siitä, että muiden mahdollisesti lisämaksuosuuksia maksaneiden jäsenvaltioiden maksuosuudet palautuvat oikealle tasolle. Asetuksessa N:o 609/2014 säädetty maksujen laiminlyöntiä koskeva sanktiomekanismi on varsin tiukka, mikä on edesauttanut sitä, että jäsenvaltiot ovat hoitaneet rahoitukselliset velvoitteensa unionille ajallaan. Omien varojen päätöksen 9 artiklaan otetut säännökset jäsenvaltioiden velvoitteista 750 miljardin euron lainanoton hoitamisen osalta varmistavat toisaalta unionin mahdollisuudet hoitaa omat lainavelvoitteensa, mutta samalla myös turvaavat jäsenvaltioiden keskinäiset vastuut siten, että jäsenvaltioiden vastuut ovat suhteelliset eikä jäsenvaltio vapaudu maksuvelvoitteestaan.

Vastaavasti komissio ryhtyy toimenpiteisiin, jos unionilta lainaa saanut jäsenvaltio tai muu taho laiminlöisi lainaan liittyviä velvoitteitaan.

Omien varojen päätöksen elpymisvälinettä koskevien vuotuisten enimmäisvastuiden eli laskennallisen enimmäisvastuun (6 artikla) ja käteisvarojen käyttöön asettamiseen liittyvän enimmäisvastuun (9 artikla) toteutumista voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä. Omien varojen päätöksen mukaan 750 miljardin euron lainan takaisinmaksuaikataulu on laadittava moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti siten, että varmistetaan velkojen tasainen ja ennakoitavissa oleva väheneminen. Komissio laatii lainanottotoimien hallinnointia varten tarvittavat järjestelyt. Komissio antaa säännöllisesti ja kattavasti Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietoja velanhoitostrategiansa kaikista näkökohdista.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 16/2020 vp s (s. 16), että ehdotuksen myötä syntyvien vastuiden suuruuden vuoksi kyseessä vaikuttaa olevan merkittävä eduskunnan budjettivallan rajoite, mutta se ei osana omien varojen järjestelmää sellaisenaan ja yksin tarkasteltuna vielä ole välttämättä täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö ennen lausuntoa PeVL 16/2020 vp koskee joko tilannetta, jossa vastuusitoumukset eivät yhtä selvästi kuin nyt olleet osa unionin talousarviota ja rahoituskehyksiä sekä toimielinjärjestelmää, tai yleisesti EU:n talous- ja rahaliiton kehittämistä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lähtökohtaisesti budjettivallan merkittävänä rajoituksena muun muassa sellaista Euroopan unionin eräiden jäsenvaltioiden välillä tehtävää sopimusta, jossa sopimuksen määräykset rajoittivat perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun säännösten mukaan eduskunnalle kuuluvaa budjettivaltaa kieltämällä eduskuntaa hyväksymästä budjetteja, jotka heikentävät sopimuksen vastaisesti Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa. Vaikka valiokunta piti budjettivallan rajoitusta asiassa sinänsä merkittävänä, se katsoi, että ottaen huomioon unionin perussopimuksissa määritellyt velvoitteet ja vakaus- ja kasvusopimuksen rajaukset, uusi sopimusmääräys ei aiheuttanut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan. (PeVL 37/2012 vp)

Kyseinen lausunto PeVL 37/2012 vp koski hallituksen esitystä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (HE 155/2012 vp). Tämä hallituksen esityksen tarkoittama tapaus poikkeaa omien varojen päätöksestä siten, että siinä oli kyse Euroopan unionin eräiden jäsenmaiden välillä tehdystä sopimuksesta eikä se perustu unionin perussopimuksiin. Sen sijaan omien varojen päätös perustuu unionin perussopimuksiin.

Ottaen huomioon tämän linjauksen ja sen, että omien varojen päätöksen säännökset sitovat eduskunnan budjettivaltaa lähinnä määrällisesti, voidaan arvioida, että omien varojen päätös ei merkitse valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut Euroopan rahoitusvakausvälinettä (ERVV) koskevan puitesopimuksen muutoksen yhteydessä valtion taloudellisen vastuun euromääräistä kasvamista valtiosäännön kannalta (PeVL 5/2011 vp). Tuolloin Suomen osuutta ERVV:n takauksista nostettiin hallituksen esityksen mukaan noin 7,9 miljardista eurosta 13,97 miljardiin euroon. Valiokunta piti kyseistä määrää sinänsä merkittävänä. Valiokunnan mukaan sen vaikutusta käsittelyjärjestykseen oli kuitenkin arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei pitänyt tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuutta vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on.

Vaikkakin vuonna 2011 taloudellinen tilanne ja EU:n vastuut ovat olleet toisenlaiset, perustuslakivaliokunnan arviota vastuiden merkityksestä voidaan pitää suuntaa-antavana myös arvioitaessa omien varojen päätöksen vastuita.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot PeVL 37/2012 vp sekä PeVL 5/2011 vp ja edellä selostetut arviot Suomen vastuista sekä edellä selostetut unionin mekanismit turvata omien varojen kantaminen asianmukaisesti samoin kuin se, että jäsenvaltiot eivät ole laiminlyöneet omien varojen maksuvelvoitteitaan, omien varojen päätökseen liittyviä vastuita ei voida pitää eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta valtiosääntöisesti ongelmallisina.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen - päätöksentekomenettely

Perustuslakivaliokunta on Euroopan unionin toimintaan liittyvien taloudellisten vastuiden arvioinnin yhteydessä painottanut myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamista sekä yksimielisen päätöksenteon merkitystä.

Käsitellessään Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskevaa sopimusluonnosta valiokunta on arvioinut siihen liittyvää päätöksentekomenettelyä (PeVL 22/2011 vp). Valiokunta katsoi määräenemmistöpäätöksenteon vaikuttavan kansalliseen suvereniteettiin ja eduskunnan budjettivaltaan siinä määrin, että hyväksyminen koskettaisi perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä. Perustuslakivaliokunta oli aikaisemmassa asiaa koskeneessa lausunnossaan (PeVL 1/2011 vp) käsitellyt Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskevaa sopimusluonnosta ja todennut yleisesti, että sopimusluonnos ei näytä sisältävän määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla. Tuolloin sopimusluonnos perustui EVM:n hallintoneuvoston yksimieliseen päätöksentekoon EVM:n keskeisten päätösten osalta. Lisäksi valiokunta oli todennut aikaisemmassa kannanotossaan (31.8.2011, PeVP 11/2011 vp, 3 §), että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuutta ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista koskevat säännökset osaltaan puoltavat sitä, että Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) hallitus tekee päätökset yksimielisesti.

Omien varojen päätöksen hyväksyminen edellyttää neuvoston yksimielisyyttä ja jäsenvaltioiden kansallista ratifiointia. Edellä mainitut päätöksentekomenettelyt turvaavat eduskunnan vaikutusmahdollisuudet sekä täysivaltaisuuden poikkeuksellisella tavalla, mikä on olennaista omien varojen päätökseen liittyvien budjettivallan rajoitusten valtiosääntöisen arvioinnin kannalta.

Johtopäätökset

Omia varoja koskevalla päätöksellä on asianmukainen ja riittävä oikeusperusta SEUT 311 artiklan 3 kohdan määräyksessä Euratom-sopimuksen 106 A artiklalla täydennettynä. Unionin toimivaltaa päättää omien varojen järjestelmästä ei ole rajoitettu, vaan järjestelmää voidaan kehittää merkittävästikin luomalla uusia omien varojen luokkia ja päättämällä muista tuloista talousarvion rahoittamiseksi. Määräyksessä ei rajoiteta sitä, mitä omat varat ja muut tulot voivat olla. Koska päätökselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksissa, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä.

Unionin laajan toimivallan vastapainona omia varoja koskeva päätös on tehtävä erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen neuvoston yksimielisellä päätöksellä, minkä lisäksi määräyksessä on poikkeuksellisesti asetettu päätöksen voimaantulon edellytykseksi, että kaikkien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä päätös valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Järjestelmän muuttamisen edellytyksenä ovat siis yhtä vahvat kansallista suvereniteettia suojaavat menettelyt kuin mitkä koskevat perussopimusten muuttamista tavanomaisessa tarkistusmenettelyssä (SEU 48 artiklan 4 kohdan toinen alakohta).

Liittymissopimuksen ja sen jälkeisten perussopimusten muutossopimusten hyväksymisen yhteydessä Suomi on hyväksynyt edellä mainitut omien varojen järjestelmän erityispiirteet.

Omien varojen päätöksen mukaiset lisämäärärahat covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia luonteeltaan. Lainanotto niiden rahoittamiseksi, omien varojen kokonaismäärän väliaikainen kasvattaminen sekä jäsenvaltioiden viimesijainen velvollisuus asettaa tarvittaessa varoja komission käyttöön lainanotosta aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseksi on rajattu pelkästään covid-19-kriisin hoitoon liittyviin toimiin eli niillä on hyvin rajattu tarkoitus ja asiallinen soveltamisala. Ajallisesti määrärahojen käyttö on rajoitettu siihen, mikä on tarpeen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi. Kyse on kohdennetusta, täydentä-

västä ja kertaluonteisesta rahoituksesta talouden elpymisen tukemiseksi poikkeuksellisten tapahtumien, joihin jäsenvaltiot eivät ole voineet vaikuttaa, aiheutettua niille vaikeuksia. Järjestelyn poikkeuksellisuutta ja väliaikaisuutta korostaa myös se, että järjestely toteutetaan säädösteknisesti omia varoja koskevassa päätöksessä eikä muutoksia tehdä johdettuun oikeuteen puhumattakaan perussopimuksen muuttamisesta.

Vaikka päätöksellä on selkeä ja kiistaton oikeusperusta unionin oikeudessa, sillä kuitenkin luodaan tosiasiallisesti elpymisvälineen rahoittamiseksi uusi väliaikainen toimintamalli. On kuitenkin käsitteellisesti erotettava toisistaan yhtäältä muodollinen toimivallan siirto ja toisaalta unionin omien varojen päätöksen sisällöstä ja omien varojen määrästä johtuvat tosiasialliset vaikutukset. Covid-19-kriisin hoitamiseksi luotu rahoitusjärjestely sisältää elementtejä, jotka poikkeavat aikaisemmasta käytännöstä unionin toiminnassa. Näitä ovat ensinnäkin komissiolle annettu valtuutus lainanottoon omien varojen päätöksessä, toiseksi lainanotosta saatujen varojen käyttäminen menojen kattamiseen ulkoisina käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina sekä kolmanneksi ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen suuri määrä. Nämä elementit eivät hallituksen näkemyksen mukaan kuitenkaan ole merkittävällä tavalla uusia suhteessa perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin ja EU:n voimassaolevaan lainsäädäntöön seuraavin perustein.

Omia varoja koskeva päätös osana elpymispaketin muuta lainsäädäntöä toteutetaan perussopimusten puitteissa ja niiden mukaisesti tavanomaisia unionioikeuden menettelyjä ja välineitä noudattaen. Tämä koskee myös elpymisvälineen rahoitusta lainanotolla, joka on järjestetty omia varoja koskevan päätöksen kautta. Jäsenvaltioiden velvollisuus on varmistaa unionin talousarvion rahoitus, eikä rahoituksen lähteitä ole perussopimuksessa rajoitettu. Jäsenvaltioiden maksuosuudet covid-19-kriisin hoitamiseen liittyvästä rahoituksesta määritellään noudattaen tavanomaisia sääntöjä. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion vastuu ei ole luonteeltaan yhteisvastuullinen, vaan yksilöllinen.

Lainanotosta saatavien varojen käyttö menojen kattamiseen on toteutettu siten, että järjestely ei horjuta unionin talousarvion tasapainoa, yleiskatteisuutta tai kurinalaisuutta. Järjestely pitää sisällään riittävät takeet menojen rahoittamiselle.

Ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen rahoitusjärjestely ei myöskään horjuta talousarvion yhtenäisyysperiaatetta eikä toimielinten välistä tasapainoa, erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asemaa budjettivallan käyttäjinä. Järjestely on edellä kuvatulla tavalla poikkeuksellinen, kertaluonteinen ja väliaikainen, minkä lisäksi vaikutukset toimielinten väliseen tasapainoon on pystytty kompensoimaan riittävästi luomalla menettelyjä, joiden avulla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat valvoa myös varojen kohdentamista ja jakamista.

Ottaen huomioon a) päätöksen selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksessa, b) noudatettava päätöksentekomenettely, joka turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet, c) järjestelyn poikkeuksellinen luonne ja väliaikaisuus, d) järjestelyä koskevan sääntelyn yksityiskohdat, joilla huolehditaan toimien rajoittamisesta yksinomaan covid-19 kriisin hoitamiseen, e) riittävät takeet menojen rahoittamiselle, sekä f) instituutioiden välisen tasapainon varmistaminen hallitus katsoo, että omien varojen päätöksellä on yhteys valtiosääntöisesti hyväksyttyyn unionin oikeuteen eikä päätöksellä muuteta unionin kokonaisjärjestelyn luonnetta perustuslain kannalta olennaisella tavalla.

Omien varojen päätöksessä säädetyt jäsenvaltioiden vastuut ovat tarkkarajaiset. Liittyessään Euroopan unioniin Suomi on hyväksynyt pitkäkestoisia, eduskunnan budjettisuvereniteettia koskevia rajoituksia. Elpymisvälineen lainojen kesto ei merkitse valtiosääntöoikeudellisesti olennaisesti pidempää rajoitusta eduskunnan budjettisuvereniteettiin. Sitä voitaneen pitää myös eduskunnan budjettisuvereniteettia suojaavana siitä aiheutuvien taloudellisten velvoitteiden

kohdentuessa pidemmälle ajanjaksolle ja pitäen silmällä lähtökohtia unionin tulevien rahoituskehysten tasoksi. Päätöksen myötä Suomen vastuut eivät kasva tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on. Omien varojen päätös ei merkitse uutta ja olennaista rajoitusta eduskunnan budjettisuvereniteettiin ottaen erityisesti huomioon omien varojen päätöksen päätöksentekomenettely.

Komission on tarkoitus antaa keväällä 2021 ehdotuksia uusiksi omiksi varoiksi. Mahdollisilla uusilla rahoituslähteillä olisi tarkoitus rahoittaa elpymisvälineen takia otettujen lainojen takaisinmaksua, mikä toteutuessaan vähentäisi valtion talousarviosta maksettavaa rahoitusta unionin talousarvioon. Uusista unionin tulonlähteistä, mikäli ne olisivat veroja, pitäisi erikseen ensin säätää SEUT 113 artiklan mukaisesti. Mahdolliset uudet omat varat otetaan aina käyttöön omien varojen päätöksentekomenettelyn mukaisesti.

Hallituksen näkemyksen mukaan omien varojen päätös ei sisällä säännöksiä, jotka koskisivat perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Hallitus katsoo, että päätös voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään,

että Eduskunta hyväksyisi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053.

Helsingissä 28.1.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

LIITE 1.: EUROOPAN UNIONIN MONIVUOTISEN RAHOITUSKEHYKSEN 2021-2027 KOKONAISRAHOITUS ERI OMIEN VAROJEN LUOKKIEN JA JÄSENVALTIOIDEN MUKAAN

Laskettu maksusitoumusmäärärahojen tason mukaan, vuoden 2018 hinnoin, milj. euroa

	Perinteiset omat varat (netto 75%)	Perinteisten omien varojen kantopalkkiot (25%)	ALV-perusteiset omat varat	Muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat	BKTL-perusteiset omat varat	Maksukorjaukset (DK, DE, NL, AT, SE)	Kansalliset maksut	Osuus kansallisista maksuista	Omat varat yhteensä	Kantopalkkiotulojen kasvu kansallisissa talousarvioissa	Valtiontaloudellinen vaikutus yhteensä	Muutos vuosien 2014-2020 rahoituskehykseen, eur	Muutos vuosien 2014-2020 rahoituskehykseen, %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)+(4)+(5)+(6)	(8)	(9) = (1)+(7)	(10)	(11)=(7)-(10)	(12)	(13)
Belgia	13 423	4 474	4 333	980	27 835	1 763	34 911	3,58 %	48 334	895	34 016	2 477	7,9 %
Bulgaria	528	176	623	182	3 509	222	4 536	0,46 %	5 064	35	4 501	821	22,3 %
Tsekki	1 827	609	1 995	469	12 348	782	15 594	1,60 %	17 422	122	15 472	1 929	14,2 %
Tanska	2 259	753	2 618	574	18 986	-1 351	20 827	2,13 %	23 087	151	20 677	703	3,5 %
Saksa	25 253	8 418	32 214	8 855	205 873	-11 589	235 353	24,11 %	260 606	1 684	233 669	22 784	10,8 %
Viro	258	86	294	175	1 619	103	2 191	0,22 %	2 449	17	2 174	448	26,0 %
Irlanti	1 724	575	2 114	819	16 101	1 020	20 054	2,05 %	21 777	115	19 939	3 894	24,3 %
Kreikka	1 624	541	1 603	329	10 771	682	13 386	1,37 %	15 010	108	13 277	719	5,7 %
Espanja	8 437	2 812	11 711	3 619	70 152	4 442	89 924	9,21 %	98 362	562	89 362	7 025	8,5 %
Ranska	11 011	3 670	24 003	6 972	143 911	9 113	183 999	18,85 %	195 010	734	183 265	17 838	10,8 %
Kroatia	255	85	546	98	3 063	194	3 901	0,40 %	4 156	17	3 884	391	11,2 %
Italia	11 078	3 693	15 113	5 334	101 339	6 417	128 203	13,13 %	139 281	739	127 465	7 700	6,4 %
Kypros	169	56	224	28	1 224	77	1 553	0,16 %	1 722	11	1 542	164	11,9 %
Latvia	263	88	294	77	1 815	115	2 301	0,24 %	2 564	18	2 283	331	16,9 %
Liettua	640	213	406	119	2 738	173	3 436	0,35 %	4 076	43	3 394	443	15,0 %
Luxemburg	126	42	462	84	2 670	169	3 385	0,35 %	3 512	8	3 377	682	25,3 %
Unkari	1 285	428	1 295	742	8 411	533	10 981	1,12 %	12 266	86	10 895	1 919	21,4 %
Malta	113	38	147	42	770	49	1 008	0,10 %	1 121	8	1 001	230	29,9 %
Alankomaat	16 679	5 560	7 238	1 421	45 272	-10 141	43 790	4,49 %	60 469	1 112	42 678	1 251	3,0 %
Itävalta	1 336	445	4 165	889	23 707	-2 342	26 419	2,71 %	27 755	89	26 330	1 180	4,7 %
Puola	5 511	1 837	5 845	2 310	31 032	1 965	41 152	4,22 %	46 663	367	40 784	7 432	22,3 %
Portugali	1 266	422	2 128	973	11 872	752	15 724	1,61 %	16 990	84	15 640	1 951	14,3 %
Romania	1 162	387	1 904	637	13 082	828	16 451	1,69 %	17 613	77	16 374	2 682	19,6 %
Slovenia	567	189	539	98	2 898	184	3 718	0,38 %	4 285	38	3 681	557	17,8 %
Slovakia	552	184	847	238	5 634	357	7 076	0,72 %	7 628	37	7 039	1 036	17,3 %
Suomi	935	312	1 974	392	13 518	856	16 740	1,71 %	17 675	62	16 678	676	4,2 %
Ruotsi	3 145	1 048	4 767	672	29 457	-5 374	29 523	3,02 %	32 668	210	29 313	1 441	5,2 %
EU	**111 426**	**37 142**	**129 402**	**37 128**	**809 608**	**0**	**976 138**	**100,00 %**	**1 087 564**	**7 428**	**968 709**	**88 704**	**10,1 %**

Omat varat + Muut tulot = Kokonaistulot = Kokonaismenot

1 087 564 + 11 836 = 1 099 400

Lähde: VM, komissio

LIITE 2.: KORONATARTUNNAT JA -KUOLEMAT EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOISSA SEKÄ TALOUDEN TUNNUSLUVUT 2020-2022 Päivitys 13.1.2021

Jäsenvaltio	Koronatar-tunnat 13.1.2021 mennessä*	Osuus, %	Koronasta aiheutuneet kuolemat 13.1.2021 mennessä*	Osuus, %	Saanto elpymis- ja palautu-misvälineestä, milj. eu-roa**	Osuus, %	Ennustettu BKT:n kasvu 2020, %***	Ennustettu BKT:n kasvu 2021, %***	Ennustettu BKT:n kasvu 2022, %***	Julkisen talouden ennustettu tasapaino 2020, % BKTsta***	Julkisen talouden ennustettu tasapaino 2021, % BKTsta***	Julkisen talouden ennustettu tasapaino 2022, % BKTsta***	Julkisen talouden velkasuhde 2020, % BKTsta***	Julkisen talouden velkasuhde 2021, % BKTsta***	Julkisen talouden velkasuhde 2022, % BKTsta***
Belgia	667 322	3,9	20 194	5,0	5 925	1,8	-8,4	4,1	3,5	-11,2	-7,1	-6,3	117,7	117,8	118,6
Bulgaria	209 881	1,2	8 279	2,0	6 269	1,9	-5,1	2,6	3,7	-3,0	-3,0	-1,4	25,7	26,4	26,3
Tsekki	855 135	5,0	12 563	3,1	7 072	2,1	-6,9	3,1	4,5	-6,2	-4,7	-3,7	37,9	40,6	42,2
Tanska	183 801	1,1	1 623	0,4	1 552	0,5	-3,9	3,5	2,4	-4,2	-2,5	-1,9	45,0	41,1	40,9
Saksa	1 953 426	11,5	42 637	10,5	25 619	7,6	-5,6	3,5	2,6	-6,0	-4,0	-2,5	71,2	70,1	69,0
Viro	34 991	0,2	292	0,1	970	0,3	-4,6	3,4	3,5	-5,9	-5,9	-5,1	17,2	22,5	26,4
Irlanti	155 591	0,9	2 397	0,6	989	0,3	-2,3	2,9	2,6	-6,8	-5,8	-2,5	63,1	66,0	66,0
Kreikka	146 020	0,9	5 329	1,3	17 774	5,3	-9,0	5,0	3,5	-6,9	-6,3	-3,4	207,1	200,7	194,8
Espanja	2 137 220	12,6	52 683	13,0	69 528	20,6	-12,4	5,4	4,8	-12,2	-9,6	-8,6	120,3	122,0	123,9
Ranska	2 760 259	16,2	68 419	16,8	39 377	11,7	-9,4	5,8	3,1	-10,5	-8,3	-6,1	115,9	117,8	119,4
Kroatia	222 117	1,3	4 472	1,1	6 297	1,9	-9,6	5,7	3,7	-6,5	-2,8	-3,2	86,6	82,4	81,7
Italia	2 303 263	13,5	79 819	19,6	68 896	20,4	-9,9	4,1	2,8	-10,8	-7,8	-6,0	159,6	159,5	159,1
Kypros	27 897	0,2	157	0,0	1 006	0,3	-6,2	3,7	3,0	-6,1	-2,3	-2,3	112,6	108,2	102,8
Latvia	50 777	0,3	882	0,2	1 963	0,6	-5,6	4,9	3,5	-7,4	-3,5	-3,3	47,5	45,9	45,5
Liettua	163 042	1,0	2 272	0,6	2 225	0,7	-2,2	3,0	2,6	-8,4	-6,0	-2,8	47,2	50,7	49,5
Luxemburg	48 175	0,3	538	0,1	94	0,0	-4,5	3,9	2,7	-5,1	-1,3	-1,1	25,4	27,3	28,9
Unkari	345 710	2,0	10 948	2,7	7 176	2,1	-6,4	4,0	4,5	-8,4	-5,4	-4,3	78,0	77,9	77,2
Malta	14 958	0,1	234	0,1	316	0,1	-7,3	3,0	6,2	-9,4	-6,3	-3,9	55,2	60,0	59,3
Alankomaat	883 135	5,2	12 563	3,1	5 962	1,8	-5,3	2,2	1,9	-7,2	-5,7	-3,8	60,0	63,5	65,9
Itävalta	382 763	2,2	6 782	1,7	3 462	1,0	-7,1	4,1	2,5	-9,6	-6,4	-3,7	84,2	85,2	85,1
Puola	1 404 905	8,3	32 074	7,9	23 857	7,1	-3,6	3,3	3,5	-8,8	-4,2	-3,0	56,6	57,3	56,4
Portugali	496 552	2,9	8 080	2,0	13 910	4,1	-9,3	5,4	3,5	-7,3	-4,5	-3,0	135,1	130,3	127,2
Romania	676 968	4,0	16 881	4,2	14 248	4,2	-5,2	3,3	3,8	-10,3	-11,3	-12,5	46,7	54,6	63,6
Slovenia	141 587	0,8	3 171	0,8	1 777	0,5	-7,1	5,1	3,8	-8,7	-6,4	-5,1	82,2	80,2	79,8
Slovakia	215 055	1,3	3 163	0,8	6 330	1,9	-7,5	4,7	4,3	-9,6	-7,9	-6,0	63,4	65,7	67,6
Suomi	39 011	0,2	602	0,1	2 086	0,6	-4,3	2,9	2,2	-7,6	-4,8	-3,4	69,8	71,8	72,5
Ruotsi	506 866	3,0	9 667	2,4	3 289	1,0	-3,4	3,3	2,4	-3,9	-2,5	-1,4	39,9	40,5	40,3
EU27	17 026 427	100	406 721	100	337 969	100	-7,4	4,1	3,0	-8,4	-6,1	-4,5	93,9	94,6	94,9

*World Health Organization (WHO) statistics, European Centre of Disease Prevention and Control (ECDC).

**Neuvoston asiakirja 14310/20: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resiliency Facility http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf

***European Economic Forecast, Autumn 2020, The European Commission.