

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission lisätalousarvioesityksestä nro 2 EU:n talousarvioon varainhoitovuodelle 2020, komission ehdotuksesta joustovälineen varojen käyttöönotosta, komission ehdotuksesta ennakoimattomiin menoihin varatusta liikkumavarasta ja komission ehdotuksesta neuvoston asetuksen (EU, Euratom) No 1311/2013 muuttamisesta (*lisäbudjetti 2/2020; Euroopan unioni*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 2 päivänä huhtikuuta 2020 julkaisema ehdotus Euroopan unionin vuoden 2020 toiseksi lisätalousarvioksi ja samana päivänä julkaisemat ehdotukset joustovälineen varojen käyttöönottamisesta, ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttööntamamisesta, neuvoston asetuksen (EU, Euratom) No 1311/2013 muuttamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 2020

Valtiovarainministeri Katri Kulmuni

Neuvotteleva virkamies Anna Hyvärinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
16.4.2020

EU/2019/0277; EU/2020/0778;
EU/2020/0787; EU/2020/0792

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION LISÄTALOUS-
ARVIOESITYKSESTÄ NRO 2 EU:N TALOUSARVIOON VARAINHOITOVUO-
DELLE 2020, KOMISSION EHDOTUKSESTA JOUSTOVÄLINEEN VAROJEN
KÄYTTÖÖNOTOSTA, KOMISSION EHDOTUKSESTA ENNAKOIMATTOMIIN
MENOIHIN VARATUSTA LIKKUMAVARASTA JA KOMISSION EHDOTUK-
SESTA NEUVOSTON ASETUKSEN (EU, EURATOM) NO 1311/2013 MUUTTAMI-
SESTA**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 2.4.2020 varainhoitovuotta 2020 koskevan lisätalousarvioesityksen nro 2 (COM (2020) 170 final) liittyen COVID-19 -epidemiasta aiheutuviin toimiin.

Lisätalousarvion nro 2/2020 toteuttamiseksi komissio antoi myös ehdotuksen joustovälineestä annetun päätöksen muuttamisesta joustovälineen varojen käyttöön ottamiseksi (COM(2020) 171 final), ehdotuksen päätökseksi ennakkoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöönottamiseksi (COM(2020) 172 final) sekä ehdotuksen monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2014–2020 annetun asetuksen (neuvoston asetus (EU, Euratom) No 1311/2013) muuttamisesta sitoumusten kokonaisliikkumavaran käyttöönottamiseksi (COM (2020) 174 final). Komissio antoi samalla myös tiedonannon erityisvälineisiin liittyvistä teknistä mukautuksista (COM(2020) 173 final).

Komission antamaa toimenpidekokonaisuutta on käsitelty EU:ssa erittäin kiireellisenä. Lisätalousarvioesityksestä nro 2 ja siihen liittyvistä komission ehdotuksista on annettu eduskunnalle aiemmin E-kirje (E 29/2020 vp) käsittelyn kiireellisyyden vuoksi.

Lisätalousarvioesitys 2/2020 liittyy hätätilanteiden tukivälineen aktivointiin. Komissio on antanut ehdotuksen (COM(2020) 175 final) neuvoston asetukseksi, jolla otettaisiin käyttöön asetuksen (EU) No 2016/369 mukainen hätätilanteiden tukiväline ja muutettaisiin viimeksi mainitun asetuksen säännöksiä COVID-19 -epidemiaan liittyen. Kyseisestä komission ehdotuksesta on laadittu sosiaali- ja terveysministeriössä E-kirje (E 30/2020 vp).

2 Komission esitysten pääasiallinen sisältö

2.1 Lisätalousarvioesitys 2/2020

Lisätalousarvioesityksessä 2/2020 komissio ehdottaa, että otettaisiin käyttöön yhteensä +3 miljardia euroa lisää sitoumuksina ja +1,53 miljardia euroa lisää maksuina. Lisätalousarvio koskisi EU:n talousarvion otsakkeita 3 Turvallisuus ja kansalaisuus sekä 5 Hallinto. Lisätalousarvion käyttökohteena on erityisesti COVID-19 -epidemiaan liittyvien tarvikkeiden hankinta.

Komissio ehdottaa lisätalousarvioesityksessä 2/2020, että hätätukivälineeseen kohdennettaisiin COVID-19 -epidemiasta johtuvan kansanterveyskriisin hoitamiseksi jäsenvaltioissa 2,7 miljardia euroa sitoumuksina ja 1,38 miljardia euroa maksuina. Hätätukivälinettä on mahdollista käyttää monen tyyppisiin toimenpiteisiin, kuten materiaalien hankkiminen ja kuljettaminen, potilaiden kuljettaminen, keskitetyt hankinnat ja kehitystyön tukeminen. Komissio huolehtii yhteensovittamisesta muun muassa rescEU- ja AMIF-ohjelmista rahoitettujen toimenpiteiden kanssa, sekä jäsenvaltioiden omien toimenpiteiden kanssa.

Komissio ehdottaa lisätalousarvioesityksessä 2/2020 lisäksi, että EU:n pelastuspalvelumekanismiin kohdennettaisiin rahoitusta erityisesti lääketieteellisiin tarvikkeiden ja suojavarusteiden hankintoihin (+300 miljoonaa euroa lisää sitoumuksina, +150 miljoonaa euroa lisää maksuina). Komissio on jo aiemmin ehdottanut lisätalousarvioesityksessä 1/2020 lisäyksiä pelastuspalvelumekanismi/rescEU:n määrärahoihin (+70 miljoonaa euroa sitoumuksina, +40 miljoonaa euroa maksuina) sekä lisäksi määrärahojen uudelleenkohdennuksia. Lisätalousarviossa 2/2020 tehtävät lisäykset pelastuspalvelumekanismiin sitoumuksiin ja maksuihin täydentäisivät aiempaa lisätalousarvioesitystä.

Komissio ehdottaa lisätalousarviolla 2/2020 muutoksia seuraaviin budjettilinjoihin (summat euroina):

Käyttökohde	Budjettilinja	Nimi	Sitoumukset	Maksut
COVID-19 torjunta; Hätätilatuki	18 01 04 05	Unionin sisällä annettavan hätätilanteen tuen tukimenot	+54 000 000	+54 000 000
COVID-19 torjunta; Hätätilatuki	18 07 01	Unionin sisällä annettava hätätilanteen tuki	+2 646 000 000	+1 326 000 000
COVID-19 torjunta; Pelastuspalvelumekanismi	23 03 01 01	Katastrofien ehkäisy ja muut katastrofivalmiudet unionin sisällä	+300 000 000	+150 000 000
YHTEENSÄ			+3 miljardia euroa	+1,53 miljardia euroa

Komissio ehdottaa lisättävän sitoumuksia yhteensä +3 miljardin euron edestä ja maksuja yhteensä +1,53 miljardin euron edestä lisätalousarviossa 2/2020. Nämä menolisäykset on tarkoitus rahoittaa erityisvälineissä käytettävissä olevan rahoituksen turvin, sillä EU:n talousarvion otsakkeen 3 liikkumavara on jo aiemmin käytetty.

Komissio ehdottaa, että joustovälinettä hyödynnettäisiin lisää 243 miljoonan euron edestä.

Komissio ehdottaa, että noin 2 042,4 miljoonaa euroa katettaisiin sitoumusten kokonaisliikkumavarasta.

Komissio ehdottaa, että ennakoimattomiin menoihin varattua liikkumavaraa otettaisiin käyttöön sitoumuksiin noin 714,6 miljoonan euron edestä. Ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käytön hyvitetäisiin EU:n talousarvion otsakkeesta 5 Hallinto, jonka sitoumusten liikkumavaraan tehtäisiin vähennys, noin -714,6 miljoonaa euroa.

Lisätalousarvioesityksessä 2/2020 ehdotettujen määrärahan käyttöjen jälkeen vuoden 2020 EU:n talousarviossa olisi sitoumuksissa liikkumavaraa yhteensä noin 633,7 miljoonaa euroa ja maksuissa yhteensä noin 18 681,9 miljoonaa euroa.

2.2 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen muuttamisesta koskien vuonna 2020 käyttöön otettavia joustovälineen varoja

Komission ehdotuksessa (COM 2020 171 final) muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä (EU) No 2020/265, joka koskee joustovälineen käyttöönottoa vuonna 2020. Kyseisen päätöksen mukaan joustovälinettä voidaan käyttää vuonna 2020 sitoumuksina noin 778,1 miljoonalla eurolla muuttoliikkeen, pakolaisuuden ja turvallisuuden alojen toimiin.

Komissio on esittänyt aiemmin jo lisätalousarvioesityksen 1/2020 yhteydessä (COM (2020) 140 final), että joustovälineen käyttöalaa laajennetaan COVID-19 epidemiasta johtuvaan ajankohittaiseen terveyskriisiin sekä Euroopan syyttäjävirston lisätarpeisiin ja että joustovälineen käyttöä nostetaan sitoumuksina +73,3 miljoonalla eurolla.

Komissio ehdottaa nyt (COM 2020 171 final), että joustovälineen käyttöä nostettaisiin lisää +243 miljoonalla eurolla. Uusin ehdotus korvaisi lisätalousarvioesityksen 1/2020 yhteydessä annetun ehdotuksen (COM (2020) 140 final). Joustovälineen käyttöä sitoumuksina kasvatettaisiin yhteensä +316,3 miljoonalla eurolla. Näin ollen joustovälinettä käytettäisiin vuonna 2020 suurin mahdollinen enimmäismäärä eli yhteensä 1 094,4 miljoonalla eurolla. Tämä tarkoittaisi, että joustovälineen varat käytettäisiin kokonaisuudessaan vuonna 2020.

2.3 Ehdotus monivuotista rahoituskehystä vuosina 2014–2020 koskevan neuvoston asetuksen muuttamisesta, liittyen sitoumusten kokonaisliikkumavaraan

Komissio ehdottaa (COM (2020) 174 final) muutosta vuosien 2014–2020 monivuotisesta rahoituskehyksestä annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) No 1311/2013 14 artiklaan, jossa säädetään sitoumusten kokonaisliikkumavarasta. Joustoväline ja ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara eivät mahdollista kaikkien menotarpeiden rahoitusta.

Komission ehdotus poistaisi rajoituksen käyttää kokonaisliikkumavaraa ainoastaan kasvua ja työllisyyttä, erityisesti nuorisotyöllisyyttä sekä muuttoliikettä ja turvallisuutta tukeviin toimiin. Tämä määritelmäkriteerin muutos mahdollistaisi kokonaisliikkumavaran käytön lisätalousarvioesityksen 2/2020 toimenpiteiden rahoituksessa. Komissio ehdottaa, että noin 2 042,4 miljoonaa euroa lisätalousarvioesityksen 2/2020 toimista katettaisiin sitoumusten kokonaisliikkumavarasta. Tämä tarkoittaisi, että sitoumusten kokonaisliikkumavaran mukaiset varat käytettäisiin kokonaisuudessaan vuonna 2020.

2.4 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi ottaa käyttöön vuonna 2020 ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara

Monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosina 2014–2020 annetussa neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) No 1311/2013 on rajattu ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttö viimeiseksi keinoksi reagoida ennalta arvaamattomiin olosuhteisiin. Otsakkeen 3 osalta kulu- van vuoden liikkumavara on käytetty jo vuoden 2020 talousarviossa. Koska myös joustovälineen ja sitoumusten kokonaisliikkumavaran avulla jo rahoitetaan otsakkeen 3 menoja, on ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara ainoa jäljellä oleva erityisväline.

Komission ehdotuksessa (COM (2020) 172 final) esitetään otettavaksi käyttöön ennakoimattomiin menoihin varattua liikkumavaraa yhteensä +714,6 miljoonan euron edestä sitoumuksina. Komission ehdotuksessa ei esitetä maksuihin lisäystä.

Ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran osalta edellytyksen on, että kuluvan tai tulevien vuosien liikkumavaraa vähennetään käyttöönottoa vastaavalla määrällä. Koska vuosi 2020 on kuluvan rahoituskehyskauden viimeinen vuosi, eivät sitoumusmäärärahojen enimmäismäärä saa ylittää kuluvan vuoden sitoumuskattoa. Tämän vuoksi komissio ehdottaa vähennettäväksi 714,6 miljoonaa euroa otsakkeen 5 Hallinto käytettävissä olevasta liikkumavarasta.

3 EU-oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 312 (2) artikla ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artikla. Erityinen lainsäätämismenettely, yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin hyväksyntä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 314 artikla ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artikla. Erityinen lainsäätämismenettely, neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston mukaan oikeusperusta on asianmukainen ja riittävä. Ehdotuksissa noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

4 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaan asema, ja talousarvioon

Lisätalousarvioesityksellä ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön tai Ahvenanmaan asemaan.

Lisätalousarvioesityksessä otettaisiin käyttöön yhteensä 3 000 miljoonaa euroa lisää sitoumuksina ja 1 530 miljoonaa euroa lisää maksuina. Ehdotus kasvattaisi Suomen maksuja EU:lle yhteensä noin 44 miljoonaa euroa.

Vuoden 2020 osalta lisätalousesityksen mukainen maksujen kasvu (1 530 milj. euroa) kasvattaisi Suomen EU-maksuja 22 miljoonalla eurolla, jolloin Suomen maksuosuus nousisi 2 106 miljoonaan euroon vuonna 2020. Maksujen kasvu voidaan hoitaa käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa.

Sitoumusten kasvu konkretisoituisi maksuiksi vasta vuoden 2020 jälkeen: tästä Suomen laskennallinen maksuosuus olisi myöhempinä vuosina noin 22 miljoonaa euroa. Sitoumusten kasvu voidaan hoitaa nykyiseen kansalliseen kehykseen (julkisen talouden suunnitelmaan) sisältyvien Suomen EU-maksuihin liittyvien määrärahojen puitteissa.

5 Asian käsittely EU:ssa ja kansallinen käsittely

Komissio esitteli lisätalousarvioesityksen nro 2/2020 ja siihen liitännäiset ehdotuksensa 3.4. Coreperissa. Jäsenvaltiot saattoivat toimittaa 5.4. mennessä neuvoston pääsihteeristölle kirjallisia kysymyksiä. Budjettikomitea käsitteli toimenpidekokonaisuutta kokouksessaan 6.4. Coreper päätti 8.4. komission ehdotusten alustavasta hyväksymisestä, kahdeksan viikon määräajan lyhentämisestä ja kirjallisen menettelyn käynnistämisestä neuvoston kannan vahvistamiseksi. Neuvoston kirjallinen menettely päättyi 14.4.

Myös Euroopan parlamentti käsittelee komission ehdotuksia kiireellisinä. Alustavien aikataulutietojen mukaan Euroopan parlamentti äänestää täysistunnossaan 16.-17.4 lisätalousarvion nro 2/2020 ja siihen liittyvien komission ehdotusten hyväksymisestä. Säädettyjen menettelytapojen vuoksi lisätalousarvio allekirjoitettaisiin kuitenkin vasta 21.4.

Tämä valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Kirjelmä on käsitelty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa.

Komission 2.4. antama lisätalousarvioesitys 2/2020 ja siihen liittyvät komission ehdotukset saatettiin ensin kiireellisinä eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 97 §:n mukaisella selvityksellä (E 29/2020 vp). Kyse oli poikkeusmenettelystä, jossa perustuslain 96 §:n mukaisesta asiasta (U-asia) toimitettiin asian kiireellisyyden vuoksi perustuslain 97 §:n mukainen E-kirje. E-kirje käsiteltiin ja sovitettiin yhteen valtioneuvostossa EU 34 (budjetti- ja hallintoasiat) -jaostossa, kirjallisessa menettelyssä 5.-6.4.2020. Eduskunnan suuri valiokunta on hyväksynyt 6.4. eduskunnan kannan (SuVEK 20/2020 vp). Valiokunta yhtyi erikoisvaliokunnan (VaV) kannanoton mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Asian käsittelyaikataulu unionissa on ollut erittäin kiireellinen. Kansallinen käsittely perustuslain 96 §:n mukaisessa menettelyssä ei ole ollut käytännössä mahdollista ennen kuin komission esitykset etenivät tosiasiallisesti päätettäviksi neuvostossa. Eduskunnalle toimitetaan nyt aiempaa E-kirjettä täydentävästi perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä.

Komission 27.3.2020 antamasta lisätalousarvioesityksestä nro 1/2020 ja siihen liittyvästä joustovälineen käyttöä koskevasta ehdotuksesta on 1.4.2020 annettu eduskunnalle E-kirje (E 23/2020 vp). Kyseisestä asiasta on valmisteltu myös U-kirjelmä (U 6/2020 vp, 9.4.2020).

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto uudistaa E-kirjeessä (E29/2020 vp) esittämän kannanottonsa ja toteaa seuraavaa.

Valtioneuvosto katsoo, että koronaviruksen aiheuttama taloudellinen ja rahoitusmarkkinoiden epävakaus on ollut ennakoimaton ja jäsenmaiden talouspolitiikasta riippumaton kriisi. Kriisin poikkeuksellinen luonne on tarpeellista ottaa huomioon tilanteen hallintaan tähtäävissä päätöksissä. Valtioneuvosto pitää vallitsevassa tilanteessa ensisijaisen tärkeänä jäsenmaiden rahoituksen saatavuuden turvaamista. Valtioneuvosto on valmis tukemaan toimia, joilla voidaan edistää Euroopan unionin esim. budjetin rahoituskehyksen ja sen käytettävissä olevien rahoitustukivälineiden käyttöä väliaikaisesti ja rajatusti koronasta johtuvassa poikkeuksellisessa tilanteessa.

Valtioneuvosto voi hyväksyä komission lisätalousarvioesityksen nro 2/2020, komission ehdotuksen joustovälinettä koskevan päätöksen muuttamisesta joustovälineen varojen käyttöön ot-

tamiseksi, komission ehdotuksen päätökseksi ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöön ottamisesta sekä komission ehdotuksen monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2014–2020 annetun asetuksen muuttamisesta sitoumusten kokonaisliikkumavaran käyttöönottamiseksi.

Mikäli ehdotusten sisältö muuttuisi neuvoston käsittelyssä, poikkeuksellisten käsittelyolosuhteiden ja kiireellisuuden johdosta valtioneuvosto arvioisi ja voisi hyväksyä muutoksia ottaen huomioon Suomen kokonaiset.