

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

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Helsinki 12.7.2020

**Lausunto: EU:n elpymissuunnitelma, MFF+ ja
elpymisväline (Neuvoston oikeuspalveluiden yksikön
selvitys elpymisvälineestä (9062/20), Valtioneuvoston
kirjelmät U 27/2020 vp ja U 30/2020 vp elpymisvälineestä,
U-jatkokirje VM 2020-00353 ym.)**

Perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä Euroopan komission 27.5.2020 julkistamat EU:n monivuotista rahoituskehystä sekä elpymisrahastoa koskevat esitykset niin, että esille nousseisiin oikeudellisiin ongelmiin on saatu neuvoston oikeuspalveluiden 24.6.2020 päivätty lausunto. Tähän liittyen olen saanut kutsun osallistua Suuren valiokunnan asiantuntijakuulemiseen maanantaina 13.7.2020 klo. 14.00. Keskityn lausunnossani tähän minulle tietoon saatettuun asiakirja-aineistoon oikeudellisesta näkökulmasta. Erityisesti on pyydetty pohtimaan neuvoston oikeuspalvelun näkemyksiä, jotka liittyvät elpymisvälineen perustamiseen liittyviin kysymyksiin. Tässä yhteydessä on selvyiden vuoksi syytä todeta se kirjelmän U 27/2020 vp sivulla 2 määritelty EU:n elpymisvälinekokonaisuus, jonka osalta tulee huomioida itse elpymisväline-asetusta koskeva ehdotus

(COM (2020) 441 final), ehdotus omien varojen päätöksen muuttamisesta (COM (2020) 445 final¹) sekä ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF-väline) perustamisesta (COM (2020) 408 final). Itse asiassa tässä kokonaisuudessa olisi hyvä käsitellä myös EKP:n velkakirjojen osto-ohjelmiin liittyviä ongelmia, jotka liittyvät samaan kontekstiin kuin nyt käsiteltävä elpymisvälinekokonaisuus, mutta pysyn nyt kuitenkin tehtävänannon mukaisissa rajoissa ja viittaan tämän seikan osalta aikaisemmin Suurelle valiokunnalle kesäkuun alussa antamaani lausuntoon.

1. Aluksi

Tähän alkuun totean myös, että perustuslakivaliokunnan kesäkuussa elpymisvälineestä antama lausunto PeVL 16/2020 vp on erinomaista tasoa ja on kiinnittänyt huomiota aivan olennaisiin oikeudellisiin ongelmiin, eli etenkin SEUT 310 artiklan tulkintaan. Sitten julkisuudessa on kummasteltu, miksi perustuslakivaliokunta on tällä tavoin pohtinut eurooppaoikeudellisia kysymyksiä. En ymmärrä tätä kritiikkiä lainkaan. Nyt olemme tilanteessa, jossa EU on yli kymmenkertaistamassa velkansa. EU:n varat tulevat lähinnä jäsenmaksutuloista. On aivan selvää, että EU:n vastuiden lisääminen lisää myös jäsenvaltioiden vastuuta. Nyt käsillä olevassa neuvoston oikeuspalveluiden lausunnossa tähän SEUT 310 artiklan tulkintaan on keskitytty useiden kymmenien sivujen verran niin, että lausunnon pääosa muodostuu analyysistä, millä tavoin budjetin tasapainoperiaatetta loukkaava järjestely vältetään. Mielestäni tämä osoittaa, että perustuslakivaliokunnan kesäkuussa esittämät oikeudelliset arviot ovat tulleet huomioduksi neuvoston oikeuspalveluiden yksikössä ja näin ollen niitä ei ole syytä väheksyä. Nyt käsillä olevassa lausunnossani tulen pohtimaan mm. jäsenvaltioiden takausvastuuta, jonka neuvoston oikeuspalvelut ottaa lausunnossaan esiin. Yhteys perustuslain 82 §:ään ja siten perustuslakituomioistuimen kompetenssiin on ilmeinen.

Toinen seikka, joka on alkuun todettava, liittyy käsillä olevan ongelman monimutkaisuuteen. Elpymisvälinekokonaisuutta koskeva problematiikka ei rajoitu vain oikeudellisiin pohdintoihin, vaan tätä hanketta arvioitaessa tulee ottaa huomioon sen taloudelliset vaikutukset ja jäsenmaiden solidaarisuuteen liittyvät EU-poliittiset painotukset. Jätän tarkoituksella tämän puolen asiasta vähemmälle huomiolle, koska asiantuntemukseni rajautuu oikeudellisiin arvioihin. Olen kuitenkin ymmärtänyt, että tämä elpymisvälinekokonaisuus halutaan saattaa voimaan EU-maiden ostovoiman

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

ja siten sisämarkkinoiden toimivuuden vuoksi, koska globaalin pandemian seurauksena edessä voidaan ennustaa olevan huomattavia ongelmia maailmankaupassa. Elpymisväline on omiaan vaikuttamaan sisämarkkinakauppaan kohentavasti.

2. Säännöspohjasta, lainasta ja avustuksista

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

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

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

On siis huomioitava, että neuvoston oikeuspalvelu ei kytke Korona-pandemiaa SEUT 122(2) artiklan² tarkoittamaan luonnonmullistukseen rinnastuvaksi syyksi tukitoimille. Tätä oikeusperustaa käytettiin Kreikan velkakriisin hoidossa vuonna 2010, kun asetuksella N:o 407/2010³ perustettiin Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi. Tämä on sinänsä perusteltua siksi, että SEUT 122(2) artikla soveltuu oikeusperustaksi silloin, jos jollekin tai joillekin jäsenmaille on aiheutunut jostakin

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

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

luonnonmullistukseen tai sellaiseen verrattavissa olevasta tapahtumasta taloudellinen shokki. Nyt korona-pandemian vaikutukset vaikuttavat koko Euroopan unioniin ja tilanne on sikäli toinen kuin Kreikan velkakriisin aikaan. Siispä SEUT 122(1) artikla on keskeinen oikeusperusta elpymisvälineen taustalla, mutta pelkästään sen varaan tulkintaa ei voida rakentaa.

Syynä on se, että SEUT 310 artiklan mukaan EU:n tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta⁴ varten ja talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Tämä ei ole kirjoitettu punnintanormin eli periaatteen muotoon, vaan tämä on selkeä sääntö, vaikka sitä kutsutaankin EU:n budjetin tasapainoperiaatteeksi. Se saa ilmaisunsa myös budjetin varainhoitosääntöjä koskevassa asetuksessa (EU, Euratom) 2018/1046⁵, jonka 17 artiklan mukaan tasapainoperiaatteella tarkoitetaan sitä, että budjetin menojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa kunakin varainhoitovuonna, joka on SEUT 313 artiklan mukaan kalenterivuosi. Tämä seikka on asianmukaisesti huomioitu valtiovarainministeriön 2.7.2020 päivätyssä perusmuistiossa U 45/2018 vp sivuilla 24-25.

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

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

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

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

budjetin tasapainoperiaate ei tule rikotuksi. EU voi siis ottaa markkinoilta suunnittelemlaan tavalla 750 miljardia euroa lainaa, mikäli samalla huolehditaan siitä, ettei budjetin tasapainoperiaatetta loukata.

Tässä piilee nyt neuvoston oikeuspalveluiden (NOP) selvityksen ydin, eli kuinka budjetin tasapainoperiaatetta noudatetaan, jos 500 miljardia jaetaan avustuksina, jotka muodostavat budjettiin menoeran, jota ei voida lainalla kattaa SEUT 310 artiklan budjetin tasapainoperiaatteen nojalla? Vastaus perustuu kahteen seikkaan. Ensinnäkin järjestely on määrä toteuttaa EU:n toimintabudjetin ulkopuolisena SEUT 175(3) artiklan tarkoittamana järjestelynä, johon liittyvät tulot ja menot eivät muodollisesti tulkiten vaikuta toimintabudjetin tasapainoon. Vielä merkittävämpi perustelu on yksinkertaisesti se, että neuvoston oikeuspalveluiden mukaan komission ehdotusta on muutettava niin, että 500 miljardin euron menon muodostavaa avustusta on budjetissa tasapainotettava ”jäsenvaltioiden peruuttamattomalla, lopullisella ja täytäntöönpanokelpoisella” maksutakuulla eli siis käytännössä jäsenvaltioiden antamalla takauksella. Tämä on aivan olennainen muutos ja tulkintani mukaan poistaa aiheen oikeudelliseen kritiikkiin, jota olen aikaisemmin esittänyt budjetin tasapainoperiaatteen rikkomisesta. Luotonantajan kannalta on olennaista tietää, miten EU:n omat varat ylittävä menoera katetaan ja nyt on neuvosto oikeudellisesti perustellulla tavalla esittänyt, että se tapahtuu jäsenvaltioiden antamin takauksin. On sitten poliittinen kysymys, hyväksyvätkö jäsenvaltiot tämän neuvoston esittämän korjausesityksen. On myös otettava huomioon, että esityksessä kaavailut keinot EU:n omien varojen lisäämiseksi (esim. digivero, muovimaksu) vaativat ensin hyväksynnän poliittisessa prosessissa, mikä vie oman aikansa ja ei ole itsestäänselvää, että vaadittava äänikynnys ylittyy. Toki tämä takauksiin perustuva budjetin tasapainotus kannustaa jäsenvaltiota mahdollisen oman takausriskinsä aktualisoitumisen välttämiseksi tai pienentämiseksi hyväksymään EU:n omien varojen lisäyksiä esitetyt toimet (esim. EU-verot).

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

”Lainojen osalta EU:n talousarviosta mahdollisesti katettaviin vastuisiin liittyen jäsenvaltioille ei synny rahoituksellista velvoitetta, jos jäsenvaltiot maksavat lainansa takaisin moitteettomasti. Jos yksittäinen jäsenvaltio jättäisi velvoitteensa hoitamatta, komissio voisi pyytää muilta jäsenvaltioilta varoja kattamaan puuttuvan osuuden muilta jäsenvaltioilta jäsenvaltioiden BKTL-osuuden mukaisesti omien varojen katon ja maksukaton välisen liikkumavaran puitteissa. Suomen BKTL-

osuus on 1,73 % EU27-maiden bruttokansantulosta (n. 4,3 mrd euroa 250 mrd euron kokonaislainamäärästä”). Tämä osuus voisi tilapäisesti ylittyä, mutta osuudet tasattaisiin myöhemmässä vaiheessa”.

Näiden takausten mahdollisten maksamatta jäämisten vuoksi velkojilla on käytäntönä vaatia ns. ylitakaus. Tämä seikka ilmennee puolestaan 2.7.2020 päivätystä valtioneuvoston kirjelmästä U 30/2020 vp, jossa sivulla 3 kuvataan komission ehdotusta elpymis- ja palautumisvälinettä (RRF-välinettä) koskevasta asetuksesta (COM (2020) 408 final) ja todetaan, että RRF-välineen suuruus olisi yhteensä 560 miljardia euroa, josta avustuksia jaettaisiin 310 miljardia euroa ja loput 250 miljardia euroa olisi lainamuotoista tukea. RRF-väline koskee kaikkia jäsenvaltioita. Tulkitsen niin, että lainanoton vaatima ylitakaus on toteutettu yhteensä 750 miljardin euron lainamäärän sisään niin, että laskennallisesta avustusosuudesta 500 mrd voidaan käyttää 310 miljardia, jolloin ylitakaukseksi saadaan 190 miljardia, mikä on suhteellisesti samaa suuruusluokkaa kuin mitä markkinoilla on vaadittu Euroopan vakausmekanismin yhteydessä.⁶

Samoin 2.7.2020 päivätty valtioneuvoston kirjelmä U 27/2020 vp (s. 4) elpymisvälineen perustamisesta (Recovery Instrument, COM (2020) 441 final) selvittää, että elpymisvälineen rahoituksesta voitaisiin käyttää enintään 433,2 miljardia euroa avustuksiin, enintään 250 miljardia euroa lainamuotoiseen tukeen ja enintään 66,8 miljardia takauksiin ja niihin liittyviin menoihin (esim. investointitukien takaukset, taloudellisesti elinkelpoisten yritysten vakavaraisuuden tukeminen ja unionin ulkopuolelle suuntautuva yritystuki). Tämä takauksiin kytketty 66,8 miljardia otettaisiin unionin budjetin ulkoisista, käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista, joka syntyy siis unionin velanotolla. Elpymisvälineen (RI) kuvauksessa on kyse lähinnä siitä, mihin tarkoituksiin hankittavaa velkaa 750 mrd tarvitaan ja miten hanke voidaan perustaa SEUT 122 artiklaan. RRF-välineen osalta kyse on puolestaan siitä, mihin ja missä määrin hankittuja rahoja voidaan todellisuudessa käyttää, kun otetaan huomioon se, että suuri osa rahan käytöstä toteutuu avustusmenona, johon ei ole omia varoja ja johon käytännössä tarvitaan takausjärjestely ylitakauksineen. Lisäksi on huomattava, että RRF-välineen oikeusperusta on SEUT 175(3) artikla.

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

Kun otetaan huomioon U-kirjelmät 30/2020 vp ja 27/2020 vp⁷, niin laskelma yhteensä 750 miljardin lainanotolle täsmentyy siten seuraavaksi:

- 310 mrd – ”ohjelma, josta rahoitetaan elpymistä ja taloudellista ja sosiaalista palautumiskykyä” (”lending for spending”)
- 250 mrd. – lainat jäsenvaltiolle (”lending & borrowing”)
- 123,2 mrd – talousarviossa jo olevia ja uudelleen tämän elpymisvälinekokonaisuuden yhteyteen järjesteltyjä kohteita (esim. 7.7 mrd terveysalan ohjelmaan tai 2 mrd pelastuspalvelualan ohjelmiin)
- 66,8 mrd – takausvastuita

Niinpä vaikuttaa siltä, että lainanottovaltuudet haetaan 750 miljardiin euroon, mutta sillä rahoitetaan nyt enintään 560 miljardia euroa (250 mrd lainat jäsenmaille ja 310 mrd avustus – RFF), jolloin todellakin erotukseksi jäävä 190 miljardin lainanottovaltuus muodostuu ylitakaukseen rinnastuvaksi järjestelyksi.

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

On tärkeää, että tilanteessa jossa EU:lle syntyy avustuksen kaltainen menoerä, kukin jäsenvaltio selvittää tarkkaan oman takausosuutensa suuruuden ja riskit. Tässä vaiheessa on siis vielä epävarmaa, saadaanko suunnitellulla tavalla EU:n uusia omia varoja säädettyä, joten rahamarkkinoilla täytöntöönpanokelpoisten takausjärjestelyjen sopiminen on aivan olennaista. Tässä on otettava huomioon, ettei esitetyn järjestelyn luottoluokitus ole välttämättä paras mahdollinen AAA kuten se ei ole edes paremmin taloudellisesti tuetulla Euroopan vakausmekanismillakaan (Aa1), jolle jäsenvaltiot ovat siirtäneet pääomaa ja jonka velan pääoma ei ole niin suuri kuin elpymisvälineen. Lisäksi on nimenomaan Suomen kannalta otettava huomioon jo olemassa olevat takaukset, joita Suomella on suhteessa bruttokansantuotteeseen enemmän kuin EU-mailla keskimäärin.⁸

⁷ Ks. erittely U 27/2020 vp, s. 4-5.

⁸ Suomella on suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018 ollut takausvastuita jopa 32,56 %. Seuraavaksi eniten on Itävalalla 16,26 %. Yli 10 % takausvastuu suhteessa BKT:hen on vain Tanskalla (14,75 %), Saksalla (12,84 %),

Elpymisvälinekokonaisuutta koskeissa laskemissa on siis otettava huomioon ainakin seuraavat neljä kysymystä lainojen takaisinmaksussa: EU:n omat varat ja tulot nyt, tulevat uudet omat varat eli siis kuinka EU:n omat varat kasvavat, jäsenvaltioiden takaukset vakuutena EU:n lainalle ja ylitakauksen määrä/tarve, johon liittyen tulisi samalla selkeyttää, millä tavoin takausosuutensa maksamatta jättäneen jäsenvaltion osuus katetaan. Vasta sitten kun tiedetään Suomen takausvastuusiin liittyvä tarkennettu laskelma, olisi aiheellista ottaa kantaa siihen, mikä vaikutus elpymisvälineellä on eduskunnan budjettivaltaan. Tulkitsen siten tässä vaiheessa laskelmien olevan vielä selkiintymättömiä ja asia tarkentunee jatkoneuvotteluissa.

3. Ulkoisiin käyttötarkoituksiin sidotut tulot?

Unionin budjetissa lainanotto ei siis ole EU:n tuloa. Tähän kysymykseen tulee tehdä merkittävä tarkennus. Komission esityksen mukaan EU:n lainaamat varat olisivat ulkoisiin käyttötarkoituksiin sidottuja tuloja (*external assigned revenue*) ja ne olisivat käyttötarkoituksiltaan erillinen erä omien varojen päätöksessä. Tämä viittaa varainhoitoasetuksen (EU) 2018/1046⁹ 21 (5) artiklan poikkeamismahdollisuuteen varainhoitoasetuksen 20 artiklasta, jonka mukaan tulojen kokonaismäärän on katettava maksumäärärahojen (menojen) kokonaismäärä. Varainhoitoasetuksen 21 artikla koskee tilannetta, jossa tulot sidotaan tiettyyn käyttötarkoitukseen ja siis käytetään tietyn menoerän rahoittamiseen. Pandemiasta on syntynyt menoja, joiden kattaminen on mahdollista tämän varainhoitoasetuksen 21 artiklan keinoin. On merkittävä ja aivan olennainen lisäys, että komissio ehdottaa omien varojen päätökseen lisättäväksi 3 a artiklan, jonka mukaan unioni ei käytä lainaksi otettuja varoja toimintamenojen kattamiseen.

EU:n budjetissa on ulkoisia ja sisäisiä käyttötarkoituksiinsa sidottuja tuloja varten erityisiä budjettikohtia, eli on huomattava, että nämä käyttötarkoitukseensa sidotut tulot eroavat budjetin EU:n varsinaiseen toimintaan kuuluvista tuloista, joihin budjetin tasapainoperiaatteen tulkinta tässä esityksessä vaikuttaa ennen muuta kohdistuvan. Nimittäin esityksessä avustuksiin tarkoitettu lainalla hankittu 500 miljardia euroa olisi ulkoista käyttötarkoituksiin sidottua tuloa niin, etteivät ne

Ranskalla (11,61 %), Luxemburgilla (11,13 %), Itävalalla ja Suomella. (lähde: Eurostatin tilastot)

⁹ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta, EUVL, N:o L 193, 30.7.2018, s. 1-222.

muodostaisi tuloa tai menoa vuosibudjetissa (ks. perusmuistio 2.7.2020, U 45/2018 vp, s. 25). Kun sitten vielä lisäksi taseeseen lisättäisiin 750 miljardin euron lainasta 250 miljardia euroa edelleen lainoina jaettavaksi (*lending & borrowing*), niin teknisesti budjetin tasapainoperiaatetta koskeva ongelma näyttäisi elpymisvälineen osalta poistuneen.

SEUT 310(4) artiklan mukaan talousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi unioni ei anna sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja 312 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen (ks. tästä tarkemmin myös neuvoston oikeuspalveluiden lausunto, s. 17-21). Unionin huomattava lainanotto (750 mrd) ei loukkaa talousarvion kurinalaisuutta siksi, että budjetin tasapainoperiaatteen toteutumisesta asetetaan viime kädessä jäsenvaltiot taloudelliseen vastuuseen täytäntöönpanokelpoisen takausjärjestelyn muodossa. Unioni voi siis esittää vakuuden. Siis EU ei saa hoitaa toimintakulujaan velalla, mutta pandemian aiheuttaman taloudellisen shokin vaatiman avustusjärjestelyn rahoittaminen velalla on mahdollista, kun taustalla on jäsenvaltioiden antama takausjärjestely, joka tasapainottaa varainhoitoasetuksen 21 artiklaan perustuvan kertaluonteisen taloudellisen järjestelyn. Pitkällä tähtäimellä EU:n mahdollisesti saamat lisäykset omiin varoihin lisäävät hankkeen perusteltavuutta budjetin tasapainoperiaatteen näkökulmasta. Unionin suunnittelema velka olisi määrä maksaa takaisin korotetuilla, tulevilla jäsenmaksuilla ja mahdollisilla uusilla omilla varoilla vuosina 2028-2058.

VM:n perusmuistiossa U 45/2018 vp (2.7.2020) todetaan (s. 25), etteivät neuvoston oikeuspalvelun ehdotukset ole SEUT 125 artiklan no bail out-kiellon vastaisia ja olen samaa mieltä.¹⁰ Järjestelyssä kaikki jäsenvaltiot saavat tukea, eli kyse ei ole yksittäisten jäsenmaiden tukemisesta. Lisäksi neuvoston oikeuspalvelu korostaa sitä, että jäsenvaltion vastuu rajoittuisi vain kunkin jäsenvaltion omaan laskennalliseen osuuteen EU:n velasta (ei *joint and several*-vastuuta, oikeuspalvelun lausunto s. 43, 45 ja 64).

4. Hyväksymismenettelystä – SEUT 175 artikla oikeusperustana

Asetelma on Next Generation EU- välineessä se, että kyse on merkittävästä rakenteellisesta uudistuksesta. Esitetty unionin lainanotto ja taloudellisesti mittava avustusjärjestely ovat tästä konkreettinen osoitus. EU:n taloudellinen ”koko” kasvaa, kun se voi ottaa lainaa moninkertaisesti

¹⁰ Ks. esimerkiksi myös neuvoston oikeuspalvelun viittaama C-370/12 Pringle, ECLI:EU:C:2012:756.

vuosibudjettinsa ylittävän määrän. Kun Next Generation EU-väline on määrä saada pandemian aiheuttamien tarpeiden vuoksi nopeasti hyväksyttyä, se vaatii käytännössä sitä, että se voidaan tulkita perussopimuksen mukaiseksi järjestelyksi. Jos näin ei olisi, jouduttaisiin pohtimaan perussopimuksen muutosta joko SEU 48(6) artiklan ns. yksinkertaistettuun tarkistusmenettelyllä tai hallitusten välisen konferenssin kautta. Kumpikin vaihtoehto veisi aikaa.

Elpymisvälineen toteuttamista ehdotetaan asetuksella¹¹ niin, että sen toimivaltaperustana olisi koheesiorahastoja koskeva SEUT 175(3) artikla. Sen mukaan jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista. Tämä merkitsisi asetuksen hyväksymistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä neuvoston määräenemmistöllä, joka on 55 % jäsenmaiden äänimäärästä ja 65 % EU:n väestöstä. On myös erittäin tärkeä huomata, että tämä neuvoston ja Euroopan parlamentin mahdollisesti hyväksymä elpymisväline-asetus olisi vasta ensimmäinen vaihe tämän elpymisväline-hankkeen osalta. Eduskunnan antamaa valtuutta edellyttää myös se, että Suomi voisi sitoutua neuvoston oikeuspalvelun lausunnon mukaiseen takausvastuuseen elpymisvälineen osalta (PL 82 §).

Esityksen mukaan tukivälineen ensimmäisessä vaiheessa tuen kokonaiskapasiteetti olisi käytössä vuoden 2022 loppuun asti ja toisessa vaiheessa 2023-24, mikäli tukivälineen kokonaiskapasiteetissa on jäljellä rahoitusta, komissio voisi järjestää erilaisia hakuja eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa. Poliittisesti vaikuttaa siltä, että elpymisvälineen hyväksyntä asetuksena on hyvin todennäköistä¹² neuvostossa, mikä edistää edellä kuvatun aikataulutuksen mukaista hankkeen kiireellistä läpivientiä. Sen sijaan uusien varojen, eli esimerkiksi digiveron tai muovimaksun osalta sekä 750 miljardin lainanottovaltuuden osalta on huomioitava, että SEUT 311(3) artiklan mukaan neuvosto voi hyväksyä vain yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan uusia omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Tämä yksimielisyyskynnys asettanee käytännössä haasteita tuleville neuvotteluille jäsenmaiden kesken uusien EU:n verojen säätämisessä. On siis syytä korostaa sitä, että Next Generation EU-hankkeen toteutuksessa on tavallaan kaksi vaihetta, eli EU:n toimielimissä toteutuva päätöksenteko ja jäsenvaltioissa toteutuva päätöksenteko.

¹¹ Ks. COM (2020) 408 final,

¹² Äänikynnys 55 % merkitsee 178 ääntä 323 äänestä. Suurimmilla jäsenvaltioilla Saksalla, Ranskalla, Italialla, Puolalla ja Espanjalla on jo yhteensä 141 ääntä. Suomella on vain 7 ääntä.

Muodollisesti oikeusperustaa perustellaan sillä, että elpymisvälineellä pyritään edistämään koheesiota lisäämällä toimenpiteitä, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden toipua nopeammin korona-pandemian aiheuttamista taloudellisista ongelmista. Tätä seikkaa ei ole syytä problematisoida oikeudelliselta kannalta. Kun olen aikaisemmin katsonut, että perussopimuksen muutos tarvitaan siksi, että komission alkuperäinen esitys ei ollut sopusoinnussa SEUT 310 artiklan budjetin tasapainoperiaatteen kannalta, vaikuttaa nyt käsillä oleva neuvoston oikeuspalveluiden lausunto muuttaneen tilanteen. Muutettu esitys paikkaa avustukseen menoeränä liittyvän rahoitusvajeen jäsenvaltioiden takauksin, jolloin SEUT 310 ja 311 artiklan vaatimukset on otettu asianmukaisesti huomioon ja oikeusperustaksi voidaan tulkintani mukaan hyväksyä SEUT 122(1) ja SEUT 175 artiklat neuvoston oikeuspalvelun esittämin perustein.

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

5. Huomioita perustuslakivaliokunnan lausunnosta 16/2020 vp ja eduskunnan budjettivallasta

Julkisuudessa on asetettu kyseenalaiseksi, miksi perustuslakivaliokunta pohtii eurooppaoikeudellisia kysymyksiä siinä määrin kuin mitä se teki lausunnossaan PeVL 16/2020 vp. En siis hyväksy tätä kritiikkiä. Lausunto on annettu kontekstissa, jossa komission alkuperäisen elpymisvälinettä koskevan esityksen perusteella oli syytä nostaa esiin huoli SEUT 310 artiklan mukaisen budjetin tasapainoperiaatteen noudattamisesta. Neuvoston oikeuspalvelun korjausesitys jäsenvaltioiden takausten muodossa muuttaa tilanteen. Pikemminkin voidaan mielestäni väittää, että Suomen kontribuutio elpymisvälinettä koskeneissa neuvotteluissa on johtanut siihen, että neuvoston oikeuspalvelu on joutunut ottamaan komissiota paremmin huomioon SEUT 310 artiklaan liittyvät ongelmat.

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

vastuuosuudet, jotka Suomea sitovat esitettyjen elpymisvälineen rahoitukseen liittyvien takausjärjestelyjen kautta. Kokonaisvastuiden lisääntymisen arviointi jää siten vielä tässä vaiheessa kesken.

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

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

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

Tässä ei ole huomioitu korkoja, kuluja ja takausvastuiden kautta tulevia sitoumuksia. Niinpä asian jatkokäsittelyssä on mielestäni syytä kiinnittää neuvoston oikeuspalvelun (s. 45) tavoin huomiota siihen, että kunkin jäsenvaltion vastuu EU:n ottaman velan takaisinmaksusta vaatisi vielä tarkempaa kirjausta omia varoja koskevaan päätökseen (ORD-decision).¹³ Tämä lisäisi ennakoitavuutta ja siten oikeusvarmuutta. Neuvoston oikeuspalvelun lausunnosta voidaan päätellä, että on tiettyä epävarmuutta sen suhteen, joutuisiko jäsenvaltion vastaamaan EU:n elpymisvälineeseen liittyvästä velasta yli oman osuutensa nyt käsillä olevan esityksen pohjalta.¹⁴ Sekaannusta aiheutuu siitä, että nyt käsillä on ”*borrowing for spending*”-tyyppinen järjestely, mikä on uutta ja siksi erityistä tarkkuutta tulee kohdentaa lainan takaisinmaksuun liittyviin kysymyksiin neuvoston oikeuspalvelun tavoin.

Tiivistetysti nostaisin jatkoneuvotteluja varten esiin seuraavat seikat:

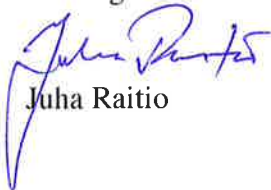
1. EU voi ottaa velkaa ja jakaa sitä avustuksina SEUT 175(3) ja SEUT 122(1) artikloiden nojalla edellyttäen, ettei tästä elpymisvälineestä ja RFF-välineestä aiheudu vaaraa SEUT 310 artiklan tarkoittaman budjetin tasapainoperiaatteen kannalta. Budjettitekninen viittaus käyttötarkoitukseen sidottuihin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

¹³ Ks. oikeuspalvelun lausunto s. 45, kohta 113: ”In order to take account the above concerns, it is advised that the ORD proposal itself contains appropriate wording that is specific to the management of cash resources related to the NGEU. The ORD proposal could clearly establish the principle of the pro rata division of missing cash resources as well as the principle that each Member State’s ultimate liability to transfer resources to the Union is in any event limited by the amount that the Member State has committed to transfer to the Union. The Council Legal Service stands ready to suggest adequate wording to address these issues” ja kohta 114: “ although article 14(3) and (4) of the Making Available Regulation, to which application Article 6(4) of the ORD proposal makes reference, does not entail mutualisation of debt but constitutes a system of provisional compensation among Member States in case of a default under loan contracted by the Union, those provisions are conceived for situations different from the envisaged “borrowing for spending” under the NGEU and the particular magnitude and specific nature of the latter’s operations. In order to address these specificities and the concerns expressed by delegations, it is advised that the text of the ORD proposal be modified to insert wording that is specific to the management of cash resources related to the NGEU”.

¹⁴ Ks. Neuvoston oikeuspalveluiden lausunto, kohta 111: ”This is in particular due to the “borrowing for spending” component, especially as regards the exceptional situations where compensation under that provision could lead to a provisional redistribution of amounts on a different than pro rata basis, and which in the NGEU could involve requesting very large sum of missing cash resources from a limited amount of Member States”.

3. EU:n omien varojen kehittäminen ja määrällinen lisääminen on perusteltua ottaen huomioon etenkin se seikka, että suunniteltu elpymisväline-järjestely (750 mrd laina) yli kymmenkertaistaa EU:n velan.
4. Jäsenvaltioiden takauksien osalta vallitsee riski maksamattomista takausosuuksista, minkä vuoksi olisi jatkoneuvotteluissa EU:n piirissä käsiteltävä tarkemmin mahdollista takautuvaa takausvelkaa.
5. Vaikuttaa siltä, että Suomen tavoite saada avustuksen määrä pienemmäksi on perusteltu etenkin ottaen huomioon Suomen taloudellinen kantokyky (Suomen takausvastuiden suhteellinen osuus BKT:stä), mutta myös käsillä olevan komission ehdotuksen sisällölliset puutteet. Esimerkkinä voidaan mainita se neuvoston oikeuspalvelun lausunnosta ilmenevä seikka, ettei oikeusperusta 175(3) artiklassa oikeuta EU:n ulkopuolisille maille kohdennettavia avustuksia. Niinpä tämä seikka voi vaikuttaa sekä otettavaa lainaa että edelleen maksettavaa avustussummaa pienentävästi, vaikkakin tämä yksittäinen avustuskohde vain verrattain vähäisessä määrin.

Helsingissä 12.7.2020



Juha Raitio