

U 9/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (monivuotinen rahoituskehys), ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (varainhoitoasetuksen muutos) sekä luonnoksesta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi (toimielinten budjettiyhteistyö)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 3 päivänä maaliskuuta 2010 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2007—2013 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen muuttamisesta ja luonnos toimielinten sopimukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission budjettiyhteistyöstä sekä ehdotuksista ja luonnoksesta laadittu muistio.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2010

Hallinto- ja kuntaministeri *Mari Kiviniemi*

Lainsäädäntöneuvos Martti Anttinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
18.3.2010EU/2010/0739
EU/2010/0738

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI MONIVUOTISEN RAHOITUSKEHYKSEN VAHVISTAMISESTA, EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN YHTEISÖJEN YLEISEEN TALOUSARVIOON SOVELLETTAVAN VARAINHOITOASETUKSEN MUUTTAMISESTA SEKÄ LUONNOS TOIMIELINTEN SOPIMUKSEKSI EUROOPAN PARLAMENTIN, NEUVOSTON JA KOMMISSION VÄLISESTÄ BUDJETTIYHTEISTYÖSTÄ

1. Komission ehdotusten tausta ja oikeusperustat

Joulukuun 1 päivänä 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen määräysten toimeenpanemiseksi komissio teki 3 päivänä maaliskuuta 2010 seuraavat ehdotukset:

1) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2007—2013 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta, KOM (2010) 72 (jäljempänä rahoituskehysasetus),

2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta, KOM (2010) 71,

3) luonnos toimielinten sopimukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission budjettiyhteistyöstä, KOM (2010) 73 (jäljempänä uusi toimielinten sopimus).

Euroopan unionin monivuotisesta rahoituskehyksestä määrätään tällä hetkellä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisellä toimielinten sopimuksella talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta (2006/C 139/01). Toimielimet sopivat nykyisestä vuodet 2007—2013 kattavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä toukokuussa 2006.

Komissio ehdottaa, että välittömästi rahoituskehukseen liittyvät kohdat voimassa olevasta toimielinten sopimuksesta siirretään uuteen rahoituskehystä koskevaan asetukseen, osa siirretään muutettavaksi ehdotettuun varainhoitoasetukseen ja osa määräyk-

sistä kumoutuisi vanhentuneina. Näiden lisäksi komissio ehdottaa sovittavaksi uudesta toimielinten sopimuksesta, jossa määrättäisiin muista kuin rahoituskehukseen liittyvistä asioista, lähinnä toimielinten käytännön yhteistoiminnasta talousarviomenettelyssä.

Komission hyväksymät kolme asiakirjaa ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Ehdotus rahoituskehysasetukseksi ja luonnos talousarvioyhteistyötä koskevaksi toimielinten sopimukseksi esitetään kyseisten asiakirjojen keskinäisen johdonmukaisuuden vahvistamiseksi yhdessä. Ne täydentävät toisiaan, ja niistä olisi neuvoteltava ja sovittava yhtenä kokonaisuutena. Näistä syistä ehdotukset käsitellään samassa U-kirjelmässä.

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa unionin monivuotisella rahoituskehyksellä ei ollut oikeusperustaa. Rahoituskehyksestä on vuodesta 1998 lähtien sovittu komission, parlamentin ja neuvoston välisellä toimielinten sopimuksella. SEUT 312 artikla luo ensimmäistä kertaa oikeusperustan monivuotiselle rahoituskehykselle. Se tulee vahvistaa vähintään viiden vuoden jaksolle. Monivuotisella rahoituskehyksellä pyritään takaamaan, että unionin menot kehittyvät hallitusti sen käytettävissä olevien omien varojen rajoissa. Neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Monivuotisesta rahoituskehyksestä on yli 20 vuoden ajan sovittu toimielinten sopimuk-

sella, mikä on helpottanut ja selkiyttänyt vuotuista talousarviomenettelyä ja toimielinten välistä yhteistyötä. Sopimuksella myös budjettikuri on parantunut. Sisällyttämällä rahoituskehystä koskeva määräys perussopimukseen tunnustetaan se, että rahoituskehys muodostaa unionin talousarviosuunnittelun perustan, ja siinä otetaan nyt tämä toimiva käytäntö osaksi unionin oikeutta.

Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus perustuu SEUT 322 artiklaan. Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat asetuksen tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan.

SEUT 295 artiklan mukaisesti Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio neuvottelevat keskenään ja sopivat yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista. Tätä varten ne voivat perussopimuksia noudattaen tehdä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia.

2. Pääasiallinen sisältö

2.1. Ehdotus neuvoston asetukseksi vuosien 2007—2013 koskevan monivuotisen rahoituskehyn vahvistamisesta

Asetuksen 1 artiklan mukaan monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan asetuksen liitteessä. Asetuksen 2 artiklan mukaan monivuotisen rahoituskehyn jokainen määrä on unionin talousarvion vuotuinen enimmäismäärä. Artikla velvoittaa toimielimet noudattamaan niitä vuotuisessa talousarviomenettelyssä perussopimuksen määräysten mukaisesti. Kyseisen 2 artiklan 2 kohdassa säädetään mahdollisuudesta ylittää tarvittaessa enimmäismäärät silloin, kun käyttöön otetaan rahoituskehukseen sisällytettävien rahoitusvälineiden varoja. Artiklassa säädetään mahdollisuudesta ottaa tarvittaessa käyttöön rahoituskehyn ulkopuolisten rahoitusvälineiden (häätäpuvuraus, solidaarisuusrahasto, joustoväline ja Euroopan globalisaatiorahasto) varoja ylittämällä rahoituskehksessä vahvistetut enimmäismäärät. Näiden kehyn ulkopuolisten rahoitusvälineiden käyttötarkoitus, summa ja varojen käyttöönotto-

menettely ehdotetaan sisällytettäväksi uuteen toimielinten sopimukseen.

Artiklaan 3 on otettu säännös siitä, että yhteisön omia varoja koskevaa enimmäismäärää on noudatettava jokaisena vuonna. Jos maksumäärärahoille vahvistetut enimmäismäärät aiheuttavat sen, että omien varojen tarve ylittää näille varoille vahvistetun enimmäismäärän, rahoituskehyn enimmäismääriä on mukautettava. Artiklaan on lisätty viittaus neuvoston päätökseen 2007/436/EY, Euratom, jossa määrätään omien varojen ja maksusitoumusmäärärahojen enimmäismääristä.

Asetuksen artikloissa 4—7 ja 9—10 säädetään rahoituskehukseen tehtävistä mukautuksista. Asetuksessa säädetään rahoituskehukseen vuosittain tehtäviin teknisiin mukautuksiin sovellettavista säännöistä. Lisäksi asetukseen on otettu voimassa olevasta toimielinten sopimusta vastaava määräys koheesiorahaston määrärahojen julkisen talouden liialliseen alijäämään liittyvistä mukautamisesta. Lisäksi annetaan säännöt, joita sovelletaan perussopimukseen tehtyihin tarkistuksiin perustuviin mukautuksiin, ja säännöt, joita sovelletaan laajentumisen edellyttämiin mukautuksiin.

Artiklan 8 sanamuoto vastaa voimassa olevan toimielinten sopimuksen 21—23 kohtaa. Rahoituskehyn tarkistukset hyväksytään samoja sääntöjä noudattaen kuin itse asetus. Voimassa oleva toimielinten sopimus mahdollistaa joustavamman päätöksenteon silloin, kun kyse on tarkistuksista, jotka ovat alle 0,03 prosenttia EU:n bruttokansantulosta ennakkoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran sisällä. Jotta tämä joustavuus voitaisiin säilyttää, komissio ehdottaa säädettäväksi, että rahoituskehystä voidaan tarvittaessa mukauttaa 0,03 prosentin enimmäismäärän puitteissa osana vuotuista talousarviomenettelyä, jonka mukaan kyseistä enimmäismäärää pienemmistä tarkistuksista päättävät Euroopan parlamentti ja neuvosto yhdessä siten, että neuvosto tekee ratkaisunsa määränmäärämisellä.

Asetuksen 11 ja 12 artiklassa säädettäisiin toimielinten budjettiyhteistyössä noudatettavista yleisperiaatteista. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) rahoitus on talousarviomenettelyssä erityisasemassa. Jotta

nykyinen tasapaino voitaisiin säilyttää ja jotta voitaisiin varmistaa talousarviomenettelyn moitteeton toteuttaminen, perussäännöt ja YUTP:n rahoittamista varten hyväksytty määrä otetaan rahoituskehysasetukseen.

Asetuksen 13 artiklassa säädettäisiin rahoituskehyskehys voimassaolosta ja rahoituskehyskehyskehys puuttumisen seurauksista. Artiklaan on sisällytetty myös voimassa olevan toimielinten sopimuksen määräys, jonka mukaan komissio esittää uuden rahoituskehyskehys ennen 1 päivää heinäkuuta 2011.

Rahoituskehysasetuksen viimeisessä artiklassa säädetään asetuksen voimaantulopäivästä. Uuden toimielinten sopimuksen on tarkoitus tulla voimaan samana päivänä. Sekä asetus että toimielinten sopimus kattavat jakson 2007—2013. Asetus kattaisi näin kyseisestä ajanjaksosta myös vuodet ennen sen voimaantuloa, koska ehdotuksissa on kyse voimassa olevan toimielinten sopimuksen muuttamisesta uuden perussopimuksen vaatimuksia vastaavaksi.

2.2. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta

SEUT 322 artiklan mukaisesti Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat asetuksilla tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan varainhoitosäännöt, joissa vahvistetaan varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

Komission ehdotuksen tarkoituksena on tehdä varainhoitoasetukseen Lissabonin sopimuksen edellyttämät muutokset. Lissabonin sopimuksella tehdään merkittäviä muutoksia talousarviota ja rahoitusta koskeviin määräyksiin. Nämä muutokset olisi otettava huomioon varainhoitoasetuksessa, joka sisältää kaikki EU:n varojen käyttöä koskevat säännöt ja menettelyt, joita kaikkien toimielinten on noudatettava. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, varainhoitoasetukseen otettavaksi uusia säännöksiä tai sen nykyisiä säännöksiä tarkistettavaksi, jotta seuraavat muu-

tokset voidaan ottaa riittävällä tavalla huomioon:

— Monivuotisen rahoituskehyskehys sisällyttäminen perussopimukseen ja sen kytkeminen vuotuisen talousarviomenettelyyn: koska monivuotinen rahoituskehys on otettu SEUT-sopimukseen, eräät toimielinten sopimukseen sisältyvät budjettikuria ja moitteetonta varainhoitoa koskevat määräykset olisi otettava varainhoitoasetukseen.

— Uusi vuotuinen talousarviomenettely ja pakollisten ja ei-pakollisten menojen välisen erottelun poistaminen; nämä muutokset vaikuttavat säännöksiin, jotka koskevat määrärahasiirtoja ja väliaikaisia kahdestoistaosia.

Komissio ehdottaa lisäksi varainhoitoasetusta selkiyttämistä Lissabonin sopimuksen mukaisesti tekemällä siihen teknisiä mukautuksia ja poistamalla siitä vanhentuneita säännöksiä.

Varainhoitoasetuksessa säädetään kaikissa lainsäätämismenettelyissä hyväksyttävissä säädöksissä noudatettavista budjettiperiaateista ja rahoitussäännöistä. Koimissio ehdottaa seuraavien varainhoitoasetuksen säännösten muuttamista Lissabonin sopimuksella tehtyjen muutosten huomioon ottamiseksi:

— Euroopan keskuspankki olisi erityisluonteensa ja -tehtäviensä, etenkin varainhoitoaan koskevan riippumattomuutensa, vuoksi jätettävä varainhoitoasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

— Rikosasioissa tehtävästä poliisi- ja oikeudellisesta yhteistyöstä on tullut olennainen osa unionin muuta politiikkaa ja sisäisiä toimia. Edellä tarkoitettua politiikan osaluettua koskevat erilliset rahoitussäännöt eivät sen vuoksi enää ole perusteltuja, ja ne olisi siksi poistettava.

— Ulkosuhteisiin liittyviä hankkeita varten perustettuun takuurahastoon ei vuosia 2007—2013 koskevan monivuotisen rahoituskehyskehys mukaan enää sovelleta erityisjärjestelyjä. Euroopan unionin talousarviosta rahastoon suoritettavat maksut otetaan nykyisin tätä varten varattuun budjettikohtaan. Erityisiä rahoitussäännöksiä ei tämän vuoksi enää tarvita, ja ne olisi siksi poistettava.

— Olisi annettava selkeät säännöt sellaisia tilanteita varten, joissa Euroopan parlamentti päättää pienentää väliaikaisen kahdestoistaosan ylittymiseen johtavia menoja, joihin

neuvosto on antanut luvan perussopimuksen 315 artiklan mukaisesti.

— Koska perussopimuksessa määrätään, että monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan asetuksella, tietyt voimassa olevaan toimielinten sopimukseen sisältyvät määräykset on tarpeen ottaa varainhoitoasetukseen. Etenkin budjettikurin varmistamiseksi on tarpeen luoda yhteys monivuotisen rahoituskehysten ja vuotuisen talousarviomenettelyn välille. Lisäksi varainhoitoasetukseen on tarpeen ottaa säännökset siitä, että Euroopan parlamentti ja neuvosto sitoutuvat noudattamaan rakennetoimia, maaseudun kehittämistä ja Euroopan kalatalousrahastoa koskeviin perussäästöksiin sisältyviä maksusitoumusmäärärahojen jakoa koskevia säännöksiä.

— Pakollisia ja ei-pakollisia menoja ei enää eroteta toisistaan. Määrärahasiirtoja koskeviin säännöksiin olisi sen vuoksi tehtävä tarvittavat muutokset.

— Perussopimuksen 316 artiklan mukaisesti olisi säädettävä, että Eurooppa-neuvosto ja neuvosto kuuluvat samaan talousarvion pääluokkaan.

— Perussopimuksessa vuotuisen talousarviomenettelyyn tehdyt muutokset olisi otettava huomioon varainhoitoasetuksessa.

— Ulkoisten toimien alalla sovellettavaa valmistelutoimien hyväksymismenettelyä olisi mukautettava perussopimuksen määräyksiä vastaavaksi.

— Komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin varoja koskevan arviointikertomuksen, joka perustuu saavutettuihin tuloksiin. Varainhoitoasetukseen olisi sen vuoksi otettava kyseistä kertomusta koskevat säännökset, jotka ovat riittävät suhteessa muihin voimassa oleviin raportointivaatimuksiin.

SEUT-sopimuksen 317 artiklaan sisältyviä uusia määräyksiä talousarvion toteuttamiseen liittyvistä jäsenvaltioiden valvonta- ja tilintarkastusvelvoitteista samoin kuin voimassa olevan toimielinten sopimuksen 44 kohdan (vuotuinen yhteenveto tarkastuksista) määräyksiä ei tässä yhteydessä ole sisällytetty varainhoitoasetuksen muutosehdotukseen, koska niitä on vielä tutkittava tarkemmin. Niitä koskeva ehdotus tehdään varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistuksen yhteydessä,

minkä komissio ilmoituksensa mukaan tekee toukokuussa.

2.3. Luonnos toimielinten sopimukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisestä budjettiyhteistyöstä

Toimielinten yhteistyöstä talousarviota koskevissa asioissa on sovittu toimielinten sopimuksen muodossa vuodesta 1988 lähtien. Sitä aiemmin yhteistyöstä sovittiin toimielinten yhteisillä julkistuksilla. Voimassa olevan toimielinten sopimuksen tavoitteena on toteuttaa talousarviota koskevaa kurinalaisuutta, parantaa vuosittaista talousarviomenettelyä ja toimielinten välistä talousarviota koskevaa yhteistyötä sekä varmistaa moitteeton varainhoito. Jatkossa toimielinten sopimuksessa keskitytään mm. talousarviomenettelyn käytännön yhteistyötoimintaan toimielinten kesken.

Talousarvioryhteistyötä koskevaan toimielinten sopimukseen on otettu kaikki sellaiset voimassa olevan toimielinten sopimuksen määräykset, jotka

a) eivät liity välittömästi itse rahoituskehysten, koska tällaiset välittömästi rahoituskehysten liittyvät määräykset otetaan rahoituskehysasetukseen;

b) eivät ole vanhentuneet perustamissopimuksen voimaantulon myötä; ja

c) eivät ole määräyksiä, jotka on tarkoitus ottaa varainhoitoasetukseen.

Komission luonnoksen perusperiaatteena on säilyttää tällä hetkellä voimassa olevat toimiviksi todetut säännöt mahdollisimman suurelta osin ennallaan sekä varmistaa, että talousarviomenettelyyn liittyvät toimielinten valtuudet ja vaikutusmahdollisuudet säilyvät tasapainoisella pohjalla.

Luonnos toimielinten sopimukseksi sisältää kolme osaa:

— Osa I sisältää joitakin monivuotista rahoituskehystä koskevia täydentäviä määräyksiä sekä määräykset kehyksen ulkopuolisista rahoitusvälineistä (häätäpuvaraus, joustoväline, Euroopan globalisaatiorahasto, solidaarisuusrahasto).

— Sopimuksen II osa ja siihen liittyvä liite sisältävät toimielinten välistä yhteistyötä koskevat määräykset, joihin on tehty uuden talo-

usarviomenettelyn edellyttämät muutokset. Kyseinen osa sisältää lisäksi säännöt, jotka koskevat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttyihin säädöksiin sisältyvien määrien huomioon ottamista, sekä määräykset, jotka koskevat YUTP:n rahoittamista ja kalastussopimuksia.

— Osan III määräykset käsittelevät moitteetonta varainhoitoa. Se sisältää monivuotista rahoitus suunnitelmaa koskevat määrittelyt ja virastojen ja Eurooppa-koulujen perustamista koskevat menettelyt.

I osa – Rahoituskehykseen liittyvät ja rahoituskehykseen sisällytettävät erityisrahoitusvälineitä koskevat määräykset

Rahoituskehykseen liittyvissä määräyksissä määrittäisiin tiedoista, jotka koskevat talousarvion sisällytettömiä toimia (mm. Euroopan kehitysrachastoa) ja omien varojen eri ryhmien kehitystä. Näiden tietojen toimittamista jatketaan, mutta ehdotuksen mukaan niitä ei enää toimiteta rahoituskehyksen teknisen mukauttamisen yhteydessä vaan osana talousarvioesitystä seuraavia asiakirjoja.

Lisäksi määrätään enimmäismääriin nähden jäävistä liikkumavaroista. Rahoituskehysasetuksessa asetetaan kaikille otsakkeille enimmäismäärät, joita on noudatettava kaikissa vuotuisissa talousarviomenettelyissä. Lisäksi menettely, jolla varmistetaan mahdollisimman pitkälle se, että enimmäismääriin nähden jäävät liikkumavarat ovat riittäviä, olisi säilytettävä muuttumattomana.

Määräykset, jotka koskevat voimassa olevia rahoituskehykseen sisällytettömiä rahoitusvälineitä (hätaapuvaraus, solidaarisuusrachasto, joustoväline ja Euroopan globalisatiorachasto), ehdotetaan sisällytettäväksi edelleen toimielinten sopimukseen. Määräykset, jotka koskevat edellä mainittujen rahoitusvälineiden tavoitteita, tarkoitusta ja määriä, otettaisiin muuttamattomina uuteen toimielinten sopimukseen, kuten myös määräykset, jotka koskevat kyseisten välineiden varojen käyttöönottoon liittyvää toimielinten päätösvaltaa. Eräät varojen käyttöönottoa koskevat määräykset ovat nykyisin noudatetun käytännön vuoksi vanhentuneet. Tämän vuoksi toimielinten sopimuksessa ehdotetaan, että määräys, jonka mukaan kolmikantamenettely

on aloitettava aina kun tehdään ehdotus näiden rahoitusvälineiden varojen käyttöön ottamiseksi, korvataan määräyksellä, jonka mukaan kolmikantamenettely aloitetaan vain, jos yksimielisyyttä ei saavuteta.

Joustovälinettä koskeviin määräyksiin ehdotetaan lisäksi muutosta, joka koskee välineen käyttöönotosta tehtävän ehdotuksen esittämistä. Jatkossa joustovälineen varojen käyttöönottoa koskeva ehdotus voitaisiin esittää sovittelukomiteassa, jonka tehtävänä on auttaa vuotuista talousarviota koskevan sovitteluratkaisun löytämisessä. Näin on jo käytännössä tehty.

II osa – Talousarviomenettelyn aikana tehtävän toimielinten välisen yhteistyön parantaminen

Toimielinten yhteistyötä koskevia määräyksiä ehdotetaan muutettavaksi merkittävästi, jotta ne saataisiin vastaamaan perussopimuksessa käyttöön otettua uutta talousarviomenettelyä. Komissio ehdottaa, että kaikki toimielinten yhteistyötä koskevat määräykset otetaan yhteen liitteeseen. Liitteeseen otettaisiin ne nykyistä menettelyä koskevat määräykset, jotka säilyvät voimassa, sekä uusia sääntöjä, joita tarvitaan uutta talousarviomenettelyä ja sovittelukomitean toimintaa varten. Yhteistyöperiaatteiden kuvaus sisältäisi myös käytännön aikataulun. Liite sisältäisi lisäksi lisätalousarvioita koskevat määräykset, joista toimielimet sopivat 12 päivänä marraskuuta 2009 antamassaan siirtymätoimenpiteitä koskevassa yhteisessä lausumassa.

Lainsäätämisyjärjestyksessä annettaviin säädöksiin sisältyvien rahoitussäännösten huomioon ottamisesta määrittäisiin voimassa olevan toimielinten sopimuksen mukaisesti. Kalastussopimukseen liittyviä menoja koskevia, voimassa olevaan toimielinten sopimukseen sisältyviä määräyksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ne vastaavat uusia budjettisääntöjä.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rahoitukseen liittyvät kohdat pysyisivät ennallaan. Viittaukset neuvoston puheenjohtajaan ja neuvostoon korvattaisiin viittauksilla ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaan edustajaan ja viittaukset neuvoston toiseen käsittelyyn viittauksilla sovittelukomiteaan.

III osa – EU:n varojen moitteeton hoito

Kolmannessa osassa säädettäisiin rahoitus-suunnittelua koskevista määräyksistä voimassa olevaa toimielinten sopimusta vastaa-vasti. Osassa määrättäisiin virastoja ja Eurooppa-kouluja koskevista perustamismenetelyistä voimassa olevan toimielinten sopimuksen mukaisesti. Komissio esittää kuitenkin, että kohtaan lisätään määräykset, joista toimielimet sopivat 12 päivänä marraskuuta 2009 ja jotka koskevat kohdassa esitetyn menettelyn toteuttamista. Uusia rahoitusvälineitä koskevat määräykset otettaisiin uuteen toimielinten sopimukseen lähes sellaisinaan.

3. Asian käsittelyvaiheet kansallisesti ja käsittely EU:ssa

Komission ehdotuksia on käsitelty EU-asiaain komitean budjettijaostossa. Asian edessä asiaa on tarkoitus tarkastella uudelleen budjettijaostossa ja lähettää tarvittaessa täydentävä selvitys eduskunnalle.

Komission ehdotuksia koskevat neuvottelut on aloitettu EU:n talous- ja rahoitusasiat-neuvoston alaisessa budjettikomiteassa maaliskuun alussa 2010, jolloin komissio esitteli ehdotukset. Neuvottelujen neuvoston työryhmätasolla on tarkoitus edetä nopeasti, ja tavoitteena on hyväksyä neuvoston yhteinen kanta hehtikuun loppuun mennessä.

Euroopan parlamentin aikataulusta ei vielä ole käytettävissä tarkkaa tietoa, mutta se pyrkinee myös muodostamaan kantansa kohtuullisessa ajassa. Aikataulun kiireellisyyteen vaikuttaa osaltaan se, että komissio esittelee talousarvioesityksen vuodelle 2011 huhtikuun lopussa 2010. Ensimmäistä kertaa Lisabonin sopimuksen mukaisesti käytävää talousarviomenettelyä varten tarvittaisiin yhteinen näkemys toimielinten välisestä yhteistoiminnasta.

4. Ehdotuksen vaikutukset Suomalaiselle

Käsittelyssä olevilla ehdotuksilla ei ole välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksilla ei myöskään ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

5. Valtioneuvoston kanta

Komissio on useimmissa tapauksissa pyrkinyt siirtämään voimassa olevan toimielinten sopimuksen määräykset ehdotettuihin uusiin säädöksiin ja uuteen sopimukseen sellaisinaan tai sisällöltään voimassa olevia määräyksiä vastaavina. Ongelmallisia ovat kuitenkin voimassa olevan toimielinten sopimuksen 3 kohta sekä ne sopimuksen määräykset, joissa on viitattu 3 kohtaan. Kyseisessä 3 kohdassa määrätään sopimuksen tarkempaa sisältöä ja soveltamista koskevasta budjettivallan käyttäjien eli Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksenteosta ja äänestysään-
nöstä. Kohdan mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Edellä mainituissa tapauksissa toimielinten sopimus edellyttää siis määräenemmistöratkaisua neuvostossa. Perussopimuksen 312 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan neuvosto antaa rahoituskehysasetuksen yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Perussopimus ei sisällä muita määräyksiä rahoituskehyksestä päätettäessä.

Perussopimuksen 312 artiklan 2 kohdan toinen alakohta sisältää tosin niin kutsutun passarelle-säädöksen. Sen mukaan Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti tehdä päätöksen, jonka mukaan neuvosto voi rahoituskehysasetusta antaessaan tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä. Komissio ei kuitenkaan ehdota passarelle-säädöksen käyttöä.

Päätöksentekomenettelyn kannalta keskeinen kohta on voimassa olevan toimielinten sopimuksen 22 kohdan toinen alakohta ja rahoituskehysasetuksen 8 artiklan 3 kohta eli rahoituskehyn tarkistaminen enintään 0,03 prosentilla Euroopan unionin bruttokansantulosta ennakkoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran sisällä. Komission ehdotuksessa voimassa olevan toimielinten sopimuksen päätöksentekomenettelyä ei ole sellaisenaan siirretty ehdotettuun rahoituskehysasetukseen. Sen sijaan komissio ehdottaa, että mainitusta tarkistamisesta päättäisivät Euroopan parlamentti ja neuvosto yhdessä ”talousarviomenettelyn puitteissa”. Tämä tarkoittaisi käytännössä määräenemmistöpäätöstä neuvostossa, vaikka perussopimuksen

312 artiklassa säädetään erilaisesta eli yksimielisyyttä edellyttävästä menettelystä. Tältä osin rahoituskehysasetukseen ehdotettu päätöksentekomenettely saattaa myös olla ristiriidassa perussopimuksen 312 artiklan edellyttämän menettelyn kanssa.

Edellä olevan vuoksi valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa päätöksentekomenettelyä ongelmallisena siltä osin kuin rahoituskehysasetuksen osalta on kyse mahdollisuudesta tehdä ratkaisu rahoituskehyksen tarkistamisesta määränemmistöllä. Vastaavasti ongelmallinen on myös uuden toimielinten sopimuksen 3 kohtaan ehdotettu mahdollisuus tehdä neuvostossa ratkaisuja määränemmistöllä kehyksen ulkopuolisista rahoitusvälineistä (Euroopan unionin solidaarisuusrahasto, joustoväline sekä Euroopan

unionin globalisaatioon mukautumista tukeva rahasto).

Valtioneuvosto korostaa unionin rahoituskehysmenettelyn joustavuuden tärkeyttä, jotta unionilla olisi edellytykset toimia nopeasti muuttuvissa tilanteissa. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että unionin monivuotisen rahoituskehyksen tarkistamista koskevan samoin kuin rahoituskehyksen ulkopuolisia rahoitusvälineitä koskeviin ratkaisuihin liittyvän ehdotetun päätöksentekomenettelyn yhteensopivuus perussopimuksen kanssa tulee selvittää huolellisesti.

Muutoin valtioneuvosto kannattaa komission ehdottamien asetusten ja toimielinten sopimuksen lähtökohtia. Ehdotusten yksityiskohtia on kuitenkin vielä selvitettävä.