

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä muuttamiseksi (*varainhoitoasetuksen 48, 99, 107 ja 108 artiklojen muuttaminen*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä huhtikuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä muuttamiseksi (varainhoitoasetuksen 48, 99, 107 ja 108 artiklojen muuttaminen) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16. päivänä kesäkuuta 2022

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Neuvotteleva virkamies Anna Hyvärinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
16.6.2022

EU/2022/0496

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN UNIONIN YLEISEEN TALOUSARVIOON SOVELLETTAVISTA VARAINHOITOSÄÄNNÖISTÄ MUUTTAMISEKSI (VARAINHOITOASETUKSEN 48, 99, 107 JA 108 ARTIKLOJEN MUUTTAMINEN)

1 Yleistä

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 1046/2018, jäljempänä varainhoitoasetus, vahvistetaan unionin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä unionin varojen valvontaa koskevat periaatteet ja yleiset varainhoitosäännöt. Kyseessä on laaja säädös, jota on viimeksi uudistettu vuonna 2018.

Euroopan komissio antoi 22 päivänä huhtikuuta 2022 ehdotuksen varainhoitoasetuksen 48, 99, 107 ja 108 artiklojen muuttamisesta (COM (2022) 184 final, jäljempänä muutosehdotus). Komissio ehdottaa, että varainhoitoasetuksen kyseisiä artikloja muutettaisiin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta (EU:n tuomioistuimen asia nro C-301/19 P, komissio vastaan Printeos, 20.1.2021, ECLI:EU:C:2021:39). Printeos-asia koski tilannetta, jossa EU:n tuomioistuin päätyi – tutkittuaan asian valituksen johdosta – siihen, että komission asettama sakko kilpailuasiassa kumotaan. Printeos-ratkaisussa tuomioistuin otti kantaa siihen, että palautettavalle summalle tulee maksaa viivästyskorkoa sekä siihen, miten tämä korko lasketaan. Komissio ehdottaa oikeuskäytännön johdosta, että varainhoitoasetuksessa säänneltäisiin nykyistä selkeämmin sitä, minkä suuruinen tällainen korko on sekä sitä, miten kyseisiä eritä EU:n talousarviossa käsitellään.

Komissio on lisäksi 16 toukokuuta 2022 antanut toisen esityksen (COM (2022) 223 final), jossa komissio ehdottaa varainhoitoasetuksen uudelleenlaadintaa (jäljempänä uudelleenlaadintaehdotus). Muutosehdotus ja uudelleenlaadintaehdotus kohdistuvat siis samaan EU-säädökseen eli varainhoitoasetukseen. Uudelleenlaadintaehdotuksen antamisen taustalla ovat komission mukaan vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehiksen huomioiminen varainhoitoasetuksessa, kriisinhallintaa koskevat muutokset, varainhoitoasetuksen ajanmukaistaminen ja yksinkertaistaminen sekä unionin taloudellisten etujen suojeleminen. Uudelleenlaadintaehdotuksen ollessa laaja ja sen käsittelyn ollessa vasta alussa neuvoston budjettikomiteassa toimitetaan kyseisestä esityksestä erillinen U-kirjelmä eduskunnalle myöhemmin.

Muutosehdotusta on käsitelty neuvoston budjettikomiteassa. Jäsenvaltiot ovat toimittaneet komissiolle kirjallisia kysymyksiä. Komission mukaan muutosehdotus tulisi käsitellä ja hyväksyä mahdollisimman pian. Tästä huolimatta vaikuttaa siltä, että käsittely työryhmätasolla budjettikomiteassa tulee jatkumaan ainakin alkusyksyyn saakka ottaen huomioon, että budjettikomitean kokousten asialistoilla on useita muita laajoja aiheita. Kun budjettikomiteassa saavutetaan yhteisymmärrys neuvoston kannaksi, asia siirtyy ensin Coreper II-komiteaan ja sitten neuvostoon, minkä jälkeen aloitetaan neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa. Komission tavoitteena on, että muutosehdotuksesta saavutettaisiin neuvoston ja parlamentin välillä sovinto kuluvan vuoden lopulla ja että muutosta sovellettaisiin välittömästi tämän jälkeen.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ja tavoite

Muutosehdotuksessa komissio ehdottaa muutettavan EU:n varainhoitoasetuksen neljää artiklaa, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä. Muutosehdotuksen taustalla on Printeos-asia, jota koskeva komission valitus hylättiin EU:n tuomioistuimessa ja jossa kyse oli muun muassa siitä, onko velvollisuutta maksaa korkoa kilpailuoikeudellisesta sakosta sen mahdollisen palauttamisen yhteydessä. Menettely etenee siten, että asianomainen yritys, joka on tehnyt valituksen, voi maksaa sakon alustavasti tai vaihtoehtoisesti antaa pankkivakuuden, joka kattaa sakon määrän ja mahdollisen viivästyskoron, kunnes asiassa annetaan lopullinen tuomio. Ennakkomaksu maksetaan komission pankkitilille. Komissio sijoittaa ennakkomaksun maltillisella riskitasolla. Jos valituksen perusteella sakko kumotaan tai sen määrää alennetaan, ja tämän myötä sakon pääoma tai osa siitä palautetaan, Printeos-ratkaisun mukaan komissiolla oli tapauksessa velvollisuus maksaa viivästyskorkoa. Komission muutosehdotuksen perustelujen mukaan tuomion johdosta on tarpeen muuttaa varainhoitoasetusta. Muutosehdotuksen perustelujen mukaan Printeos-asian lisäksi on toinenkin merkityksellinen tuomioistuinasia, joka on yhä vireillä, komissio vastaan Deutsche Telekom C-221/22 P.

Komissio ehdottaa muutosehdotuksessa, että EU:n tuomioistuimen peruuttamiin kilpailusakkoihin liittyviä korkoja ei jatkossa maksettaisi EU:n vuotuisen talousarvion 7 otsakkeen (Hallintomenot) momentilta, kuten tähän asti. Sen sijaan komissio ehdottaa, että korot käsiteltäisiin talousarvion tulopuolella negatiivisina tuloina ja varainhoitoasetusta muutettaisiin tämän mahdollistamiseksi. Komissio perustelee muutosesitystä siten, että vältettäisiin kohtuuttomat vaikutukset unionin talousarvion menopuolelle toimielinten hallintomenoihin. Komissio viittaa suureen määrään korkovaatimuksia Printeos-ratkaisun johdosta. Komission mukaan on varmistettava asianmukainen korvaustaso, jos alustavasti maksettu sakko on palautettava, sekä EU-budjetin kyky vastata rahoitustarpeisiin, tämän kuitenkin rajoittamatta EU-tuomioistuimen myöhempiä ratkaisuja. Jos varainhoitoasetusta muutettaisiin komission ehdottamalla tavalla, tulevaisuudessa EU:n talousarvion yleisinä tuloina käsiteltäisiin, kuten nykyisin, kilpailuasioissa määrättyihin lopullisiin sakkoihin liittyvät tulot, mutta myös tuomioistuimen peruuttamiin kilpailusakkoihin liittyvät korkomenot.

Koron maksamisen perusteena on, että mahdollisen menestyneen valituksen johdosta yritykselle hyvitetään se, ettei se ole voinut hyödyntää komissiolle sakkoina alustavasti maksamiaan määriä. Vastuu korosta alkaisi siitä hetkestä, kun komissio saa ennakkomaksun kilpailusakko vaatimuksensa seurauksena. Vastuu korosta jatkuisi siihen hetkeen, kun maksu suoritetaan takaisin. Muutosehdotuksessa määrättäisiin korkotasosta, että takaisinmaksettavaan määrään lisättäisiin EKP:n perusrahoitusoperaatioihinsa soveltama korko korotettuna yhdellä ja puolella prosenttiyksiköllä. Tämä on muutosehdotuksen perustelujen mukaan asianmukainen hyvitys kuvatussa tilanteessa olevalle yritykselle. Kyseiseen määrään ei sovellettaisi enää mitään muuta korkoa. Komission perustelujen mukaan tämä vastaa korkoa, jota sovelletaan silloin, kun velallinen päättää lykätä sakon maksamista ja antaa sen sijasta vakuuden.

EU:n talousarvion näkökulmasta tuomioistuinasioiden johdosta osittain tai kokonaan palautettaviin sakkoihin liittyvät korot voivat aiheuttaa menoja, koska komissio sijoittaa saamansa ennakkomaksut tuomioistuinmenettelyn aikana maltillisella riskitasolla moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Näin ollen voi syntyä tilanne, että palautettava korko voi muodostua huomattavastikin suuremmaksi kuin komission sijoitukselle saama tosiasiallinen korkotuotto.

Mitä tulee komission ehdottamiin artiklamuutoksiin, voimassa olevan varainhoitoasetuksen 48 (1) artiklassa määrätään, että EU:n talousarvio ei saa sisältää negatiivisia tuloja. Kyseisen artiklaan lisättäisiin uusi 1 a kohta, johon siirrettäisiin nykyinen määräys pankkitalletuksista mahdollisesti maksettavista negatiivisista koroista ja lisättäisiin uutena palautettaviin kilpailusakkoihin liittyvät mahdolliset korot. Muutosehdotuksella luotaisiin uusi poikkeus vakiintuneisiin budjettiperiaatteisiin. Jos varainhoitoasetusta muutettaisiin komission ehdottamalla tavalla,

on varmistuttava, että poikkeus on tarkasti rajattu ja että säännös soveltuu ainoastaan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämiin tilanteisiin, eikä muihin tilanteisiin. Komission muutosehdotuksen perustelujen mukaan kyse on rajoitetusta ja asianmukaisesti perustellusta poikkeuksesta.

Varainhoitoasetuksen 99 (4) artiklassa määrätään viivästyskorosta. Viittaus sakon mahdolliseen palauttamiseen tuomioistuinasian johdosta ja siihen liittyvään korkoon siirrettäisiin asetuksen 108 (1) artiklaan, jota käsitellään jäljempänä.

Varainhoitoasetuksen 107 artikla koskee toimielinten määrittämiä sakkoja, muita seuraamusmaksuja ja seuraamuksia sekä niistä kertyneitä korkoja. Muutosehdotuksen mukaan artiklaan lisättäisiin uusi kappale, jonka mukaan sovellettaessa 48 (1a) (b) artiklaa määrät voidaan ottaa talousarvioon seuraavan varainhoitovuoden loppuun mennessä. Kyseessä olisi poikkeus yleiseen lähtökohtaan, että määrät otetaan talousarvioon mahdollisimman pian sen jälkeen, kun kaikki muutoksenhakukeinot on käytetty. Muutosehdotuksen perustelujen mukaan säännös on tarpeen, jotta voidaan varmistaa riittävä kassavirta, jonka avulla kolmansille osapuolille hyvitetään se, etteivät ne ole voineet hyödyntää varojaan.

Varainhoitoasetuksen 108 artiklaan komissio esittää useaa muutosta, jotka koskevat mm. komission ennakkomaksujen sijoittamista ja koron suuruutta. Asetuksen 108 (1) artiklassa määrättäisiin vakuudesta. Asetuksen 108 (2) artiklassa määrättäisiin, miten komissio voi sijoittaa alustavat määrät. Muutosehdotuksen perustelujen mukaan komission olisi rahoitusomaisuuteen sijoittaessaan asetettava ensisijaiseksi tavoitteeksi varojen suoja ja likviditeetti. Asetuksen 108 (4) artiklasta poistettaisiin ”mahdollinen tuotto mukaan lukien”, sillä asianomaisen hyödyksi tulisi jatkossa korko. Lisäksi 4 kohdan loppuun lisättäisiin korkoja koskeva säännös. Lisäyksen mukaisesti, kun seuraamus on muutoksenhaun johdosta lopullisesti peruttu tai pienennetty, siihen liittyvä korko olisi ”EUVL:n C-sarjassa sen kuukauden ensimmäisenä kalenteripäivänä julkaistulla EKP:n perusrahoitusoperaatioihinsa soveltamalla korolla, jona sakkoa, muuta seuraamusmaksua tai seuraamusta koskeva päätös on annettu, korotettuna yhdellä ja puolella prosenttiyksiköllä.” Korkona olisi siis EKP:n perusrahoitusoperaatioihinsa soveltama korko korotettuna yhdellä ja puolella prosenttiyksiköllä. Muutosehdotuksen perustelujen mukaan tämä vastaa korkoa, joka velalliselta peritään siinä tapauksessa, että tämä lykkää vakuuden kattaman sakon maksamista.

Vertailun vuoksi, Suomen korkolain (633/1982) 12 §:n mukainen viitekorko on määritelty suhteessa ”EKP:n viimeisimpään perusrahoitusoperaatioon ennen kunkin puolivuotiskauden ensimmäistä kalenteripäivää soveltama korko pyöristettynä ylöspäin lähimpään seuraavaan puoleen prosenttiyksikköön. Kyseisen puolivuotiskauden ensimmäisenä kalenteripäivänä voimassa olevaa viitekorkoa sovelletaan seuraavien kuuden kuukauden ajan.”

3 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotus perustuu SEUT 322 artiklaan. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat asetuksilla tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan varainhoitosäännöt, joissa vahvistetaan varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja säännöt, joilla järjestetään taloushallinnon henkilöstön ja erityisesti tulojen ja menojen hyväksyjien ja tilinpitäjien toiminnan valvonta.

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artiklan mukaan edellä mainittua SEUT artiklaa sovelletaan myös atomienergiayhteisön perustamissopimukseen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

4 Ehdotuksen suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

EU:n yleisten varainhoitosääntöjen hyväksyminen kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta. Niitä ovat erityisesti SEUT 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut politiikanalat. Lisäksi vain unioni voi antaa säädöksiä perussopimusten toimeenpääntämisjärjestelmää ja varainhoitoa koskevien määräysten nojalla, joihin myös varainhoitosäännöt kuuluvat.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta kokonaisuutena suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen lainsäädännölliset ja taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksen mukaan ehdotuksella ei ole vaikutusta EU:n talousarvioon. Komissio ei myöskään ole tehnyt vaikutusten arviointia.

Palautettaviin kilpailusakkoihin liittyvät korot tulevat nykyisin katettaviksi EU-budjetin meno- puolelta, mutta muutosehdotuksen mukaan ne huomioitaisiin jatkossa tulopuolella. Muutoseh- dotuksen perusteella ei käy selville, millaisia välillisiä taloudellisia vaikutuksia muutosehdo- tuksella olisi. Komission olisi hyödyllistä käsittelyn aikana selvittää tarkemmin muutosehdo- tuksen taloudellisia vaikutuksia.

6 Ahvenanmaan asema

Varainhoitoasetuksen säännökset voivat tulla sovellettaviksi Ahvenanmaan maakunnan toimi- valtaan kuuluvissa asioissa, kuten maakunnan hallinnoidessa Euroopan unionin yleiseen talous- arvioon kuuluvia varoja.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Varainhoitoasetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa unio- nin jäsenvaltioissa. Varainhoitoasetuksen soveltamisala on EU:n yleinen talousarvio ja sen toi- meenpääntöön liittyvät menettelyt. Muutosehdotus ei arvioi mukaan sisällä sellaisia säädösehdo- tuksia, jotka vaatisivat Suomen lainsäädännön tarkistamista.

Valtioneuvoston kirjelmä muistioineen on laadittu valtiovarainministeriössä. Muistio on käsi- teltä EU34-budjettijaostossa kirjallisessa menettelyssä 3.-7.6.2022.

Neuvostossa muutosehdotuksen käsittelystä päävastuussa oleva työryhmä on budjettikomitea, joka on käsitellyt ehdotusta loppukeväällä ja alkukesällä 2022. Jäsenmailla, mukaan lukien Suomi, on ollut ehdotukseen tarkasteluvaraus. Käsittelyn voidaan arvioida jatkuvan alkusyk- syyn. Komissio on kuitenkin painottanut asian kiireellisyyttä.

Euroopan parlamentissa asiasta mietinnön valmistelevat parlamentin budjettivaliokunta ja ta- lousarvion valvontavaliokunta. Esittelijöinä toimivat Nils Ušakovs (S&D, LV) ja Monika Hohl- meier (EPP, DE).

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä parantaa ja tehostaa unionin varojen käyttöä sekä taloudenhoitoa kunnioittaen budjettiperiaatteita, varainhoidon läpinäkyvyyttä, taloudellisten vaikutusten ennakoitavuutta ja tehokkaita kannustimia kilpailuasioissa. Vakiintuneiden budjettiperiaatteiden mukainen lähtökohta on se, että talousarvion tulot ja menot pidetään erillään toisistaan ja että EU:n talousarvion tulopuolella käsitellään vain tuloeria. Valtioneuvosto suhtautuu alustavasti kriittisesti poikkeuksen tekemiseen varainhoitoasetuksen negatiivisia tuloja koskevaan säännökseen. Jos negatiivisia tuloja koskevaan sääntelyyn tehtäisiin poikkeus, sen tulisi olla rajattu ja soveltua lähtökohtaisesti vain EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämiin tilanteisiin. Valtioneuvosto voisi harkita varainhoitoasetuksen negatiivisia tuloja koskevan säännöksen muutosta hyvin perustelluissa tapauksissa.

Valtioneuvosto suhtautuu alustavasti myönteisesti siihen, että varainhoitoasetuksessa määrätäisiin koron suuruus tilanteessa, jossa voitaisiin maksaa korkoa kilpailuoikeudellisesta sakosta sen palauttamisen yhteydessä. Suomella voisi olla valmius harkita EKP:n perusrahoitusoperaatioihinsa soveltamaa korkoa korotettuna yhdellä ja puolella prosenttiyksiköllä tai muuta tarkoituksenmukaista ja perusteltua ratkaisua tältä osin. Koron laskentatapaa olisi kuitenkin arvioitava osana kokonaisuutta ja myös EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Valtioneuvosto määrittelee lopullisen kantansa muutosehdotukseen käsittelyn edetessä neuvostossa ja parlamentissa edellä mainitun mukaisesti Suomen kokonaisuus huomioiden.