

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston asetukseksi (*koheesiorahastoasetus*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 14 heinäkuuta 2004 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi koheesiorahastosta.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2004

Alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen*

Lainsäädäntöneuvos Kari Parkkonen

KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI KOHEESIORAHASTOSTA (KOM(2004) 494 LOPULLINEN)**1. Yleistä**

Komissio antoi heinäkuun 14 päivänä neuvostolle unionin alue- ja rakennepolitiikan uudistusta koskevat asetusehdotukset. Hallitus on kirjelmässään eduskunnalle 14 lokakuuta 2004 arvioinut laajemmin uudistuksen sisältöä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevan yleisasetusehdotuksen (KOM(2004) 492 lopullinen) perusteella. Koheesiorahastoa hallinnoidaan yleisasetuksen ja rahastokohtaisen asetuksen säännösten mukaan. Tässä kirjelmässä arvioidaan komission esitystä neuvoston asetukseksi koheesiorahaston säännöksiksi (KOM(2004) 494 lopullinen).

Koheesiorahasto perustettiin vuonna 1993 neljän köyhimmän jäsenvaltion, Kreikan, Portugalin, Irlannin ja Espanjan tukemiseksi. EY:n perustamissopimuksen 161 artiklan nojalla perustettu koheesiorahasto rahoittaa ympäristöalan hankkeita ja Euroopan laajuisia liikenneverkkohankkeita. Rahastosta on tuettu ympäristöön ja liikenteeseen liittyviä suurhankkeita. Neuvosto antaa koheesiorahastoa koskevat säännökset perustamissopimuksen 161 artiklan 2 kohdan perusteella. Neuvoston päätös edellyttää yksimielisyyttä.

Koheesiorahaston rahoitus on alkuperäisten koheesiomaiden osalta 18 miljardia koko ohjelmakaudella 2000 – 2006. Se vastaa 8,5 %:a vanhojen jäsenvaltioiden rakennetuen kokonaismäärästä (213 miljardia euroa). Laajentumisen jälkeen koheesiorahaston käyttö laajeni koskemaan kaikkia kymmentä uutta jäsenvaltiota. Uusien jäsenvaltioiden rakennetuen kokonaismäärästä (21,7 miljardia euroa) vuosina 2004 – 2006 koheesiorahaston osuus on 7,6 miljardia euroa eli 35 %.

2. Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Koheesiorahastoasetusehdotuksessa yksilöidään koheesiorahaston tehtävä suhteessa yleisasetukseen ja perustamissopimuksessa rahastolle annettuun tavoitteeseen. Asetusehdotus määrittelee rahaston tehtävät ja konvergenssitavoitetta tukevan toiminnan soveltamista koskevat säännökset, tuen ehdollisuus ja tuettavat toiminta-alat mukaan luettuna.

Asetusehdotuksen perusteella on kuitenkin vaikea muodostaa kokonaiskuvaa koheesiorahaston toimintatavasta ja tukikelpoisuudesta. Tämä edellyttää rahastokohtaisen asetusehdotuksen tarkastelua yhdessä rakennerahastojen yleisasetusehdotuksen ja EAKR-asetusehdotuksen säännösten kanssa.

3. Yksityiskohtaista tarkastelua**3.1. Rahaston tehtävä ja tuettavan toiminnan laajuus**

Koheesiorahaston tarkoituksena on kestävän kehityksen edistämiseksi vahvistaa yhteisön taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota kolmella osa-alueella: TEN-liikenneverkot, ympäristöinvestoinnit sekä energiatehokkuuden ja uusiutuvien energiamuotojen kehittäminen ja TEN-verkkojen kytkeminen kansallisiin multimodaalisiin kuljetusjärjestelmiin.

Koheesiorahaston rahoittamien Euroopan laajuisen liikenneverkkohankkeiden tulee olla neuvoston ja parlamentin hyväksymien suuntaviivojen mukaisia. Etusija on annettava Euroopan kannalta tärkeille hankkeille, jotka on määritelty parlamentin ja neuvoston päätöksessä N:o 1692/96. Liikenneverkon rahoituksen kohdentamisessa etusijalla ovat kesällä 2004 hyväksytyssä ns. TEN-suuntaviivapäätöksessä mainitut prioriteettihankkeet, jotka jäsenmaat ovat sitoutuneet aloittamaan ennen vuotta 2010 ja joiden on määrä valmistua ennen vuotta 2020.

Yhteisö voi tukea koheesiorahastosta perustamissopimuksen artiklassa 174 yksilöityjä yhteisön ympäristöpolitiikan mukaisia tavoitteita edistäviä toimia. Vastaava säännös on myös nykyisellä kaudella. Perustamissopimuksen artiklan 175(5) perusteella neuvosto voi päättää, että yhteisön ympäristöpolitiikan mukaisia, jäsenvaltiolle suhteettomina pidettäviä kuluja aiheuttavia toimia voidaan tukea koheesiorahastosta.

Uutena painopisteenä tukea voidaan myöntää aloille, joilla on selviä ympäristöön kohdistuvia hyötyjä, kuten energiatehokkuus ja uusiutuva energia sekä liikenne- ja energiasektorilla TEN-verkkojen ulkopuoliset rautatie-, joki- ja merikuljetukset, multimodaaliliikenne, tie- ja ilmaliiikennehallinto, saastuttamaton kaupunki- ja julkinen liikenne.

Tähän mennessä puolet tuesta on myönnetty liikennehankkeisiin ja puolet ympäristöhankkeisiin kansallisista tarpeista riippumatta. Asetusehdotuksessa todetaan, että sopiva tasapaino kolmen prioriteetin välillä etsitään tukea saavien jäsenvaltioiden tarpeiden perusteella.

3.2. Kustannusten tukikelpoisuus ja rahaston tuen enimmäismäärä

Edellä kohdassa 3.1 luetellut investointikohteet ovat tukikelpoisia lukuun ottamatta viittä erikseen yksilöityä kustannuslajia, jotka ovat arvonnlisävero, lainojen korkokustannukset, maa-alueen hankinnassa se osa, joka ylittää 10 % hankkeen tukikelpoisista kokonaiskustannuksista, asunnot sekä ydinvoimaloiden poistaminen käytöstä. Säännös on yhtenäinen EAKR-asetusehdotuksen kanssa.

Rakennerahastojen yleisasetusehdotus sääntelee rahastojen tuen EU-rahoitusosuuksien enimmäismäärät. Toimintalinjakohtaiseksi ylärajaksi on koheesiorahaston osalta määritetty 85 % julkisista kustannuksista.

3.3. Rahaston tuen makrotaloudellinen ehdollisuus

Koheesiorahaston tukeen ovat oikeutettuja ne maat, joiden bruttokansantulo henkeä kohden alittaa 90 % EU:n keskiarvosta. Tämä ehto sisältyy rakennerahastojen yleisasetukseen. Koheesiorahastoasetusehdotuksessa säädetään erikseen siitä, että rahoitus voidaan neuvoston päätöksellä keskeyttää, mikäli jäsenvaltioiden budjettialijäämä ylittää perustuslaillisen sopimuksen artiklassa 104 määritellyn 3 %:n rajan. Vastaava säännös on ollut voimassa koheesiorahaston perustamisesta alkaen, mutta valvontatehtävä on kuulunut komissiolle.

Asetusesityksen mukaan neuvosto voi päättää keskeyttää rahaston tuen jäsenvaltiolle joko kokonaan tai osittain päätöstä seuraavan tammikuun ensimmäisestä päivästä lähtien, ellei riittäviin korjaaviin toimenpiteisiin ole ryhdytty.

Keskeytys koskee aiemmasta poiketen sitoumuksia. Neuvosto tekee määräenemmistöpäätöksen avustuksen keskeytyksen kumoamisesta, jos se todentaa jäsenvaltion korjanneen tilanteen. Komissio hoitaa sitoumuksen uudelleenbudjetoinnin.

4. Vaikutukset

4.1. Lainsäädännölliset vaikutukset

Asetusehdotus ei vaikuta suoraan EU:n alue- ja rakennepolitiikan toteuttamiseen Suomessa, koska Suomi ei ehdotuksen mukaan ole tukea saavien maiden joukossa. Ehdotus ei myöskään aiheuta muutostarpeita Suomen lainsäädäntöön.

4.2. Muut vaikutukset

Koheesiorahaston asema on oleellisesti muuttunut laajentumisen myötä. Sen rahoituksellinen merkitys on kasvanut köyhien jäsenvaltioiden liittyessä unioniin. Koheesiorahastosta on tehty uuden konvergenssitavoitteen keskeinen rahoitusinstrumentti. Sen kautta rahoitetaan suuret liikenne- ja ympäristöä koskevat perusrakennelainvestoinnit. Komission alustavien suunnitelmien mukaan yli 25 miljoonan euron ympäristöhankkeet ja yli 50 miljoonan euron muut investointihankkeet rahoitettaisiin koheesiorahaston tuella.

Uutta koheesiorahaston osalta on myös se, että siihen sovelletaan käyttämättömien maksusitoumusten automaattisen vapauttamisen periaatetta (ns. rakennerahastojen n+2-sääntö). Ennakkomaksut ovat yhteensä 10,5 % koko rahoituskehiksestä, mikä on uutta verrattuna nykyiseen 20 %:n hankekohtaiseen ennakkomaksuun. Uutta on myös koheesiorahastoasetuksessa säännelty makrotaloudellisen ehdollisuuden tulkintamenettely, jossa päätökset tekee neuvosto. Tähän asti koheesiorahaston osalta ei ole sovellettu lomilogiamenettelyä. Yksittäisten hankkeiden tukemisesta siirrytään kohti rakennerahastojen osalta jo aiemmin sovellettua ohjelmakohtaista lähestymistapaa. Toisaalta vaikka hankemenettelystä siirrytäänkin kohti

strategista ohjelmamenettelyä, rahoituspää-
tökset tehdään edelleen komissiossa.

Nykyisellä kaudella koheesiorahaston osuus rahastojen kokonaistuesta vaihtelee vanhoissa jäsenmaissa Kreikan 12 %:sta Espanjan 19,8 %:iin. Uusissa jäsenmaissa koheesiorahaston rooli nousee vieläkin merkittävämmäksi. Vuosina 2004 – 2006 Virossa ja Latviassa 44 % ja Liettuassa 40 % rakennerahastojen varoista tulee koheesiorahastosta.

Uusimpien käytettävissä olevien tilastojen perusteella vuosina 2007-2013 koheesiorahastosta voidaan tukea toimenpiteitä kaikissa uusissa jäsenvaltioissa sekä Portugalissa ja Kreikassa (komission syyskuussa antama fiche nro 10: Koheesiorahasto, jäsenvaltioiden rahoituskehysten määrittelysäännöt). Laskentaperusteet yleisasetusehdotuksessa määritellyn varojenjaon tarkemmaksi määrittymiseksi alueittain konvergenssitavoitteissa perustuvat koheesiomaiden väestön ja pinta-alan matemaattiseen keskiarvoon. Laskentaperusteita tarkennetaan bruttokansantulo per asukas perustuvalla täsmennyksellä.

Jäsenvaltioiden bruttokansantulo/henkilö < 90 % EU25 keskiarvosta (ka. 2000 – 2002)

Tšekki	64,2
Viro	41,5
Kreikka	75,3
Kypros	85,3
Latvia	37,8
Liettua	40,5
Unkari	53,4
Malta	70,7
Puola	45,6
Portugali	75,9
Slovenia	75,0
Slovakia	49,3

Lähde: Eurostat + DG Regio (Fiche nro 10)

Komission mukaan ohjelmakaudella 2007 – 2013 koheesiorahaston osuus on kolmannes uusille jäsenmaille osoitetuista varoista (63 miljardia euroa), kun kyseisten maiden ympäristö- ja liikenneinvestointitarpeiden arvioidaan olevan 300 – 500 miljardia euroa.

Tarkoituksena on parantaa alueellista koheesiota tukemalla liikenneinvestointeja uusissa jäsenvaltioissa sekä auttaa maita täyttämään yleiseurooppalaiset ympäristönormit. Koheesiorahastosta voidaan rahoittaa mittavia infrastruktuurihankkeita myös tavoite 1 – alueiden ulkopuolella, jolloin rahastoa voidaan hyödyntää myös suurkaupunkien liikenne- ja ympäristöhankkeiden toteuttamiseen.

Asetusehdotus tuo koheesiorahastohankkeisiin aiempaa tiukemman yleiseurooppalaisen näkökulman ja painottaa voimakkaasti kestävää kehitystä, jolloin heijastusvaikutuksia näkyy myös Suomessa muun muassa Baltian hankkeiden ja laajemminkin Euroopan parantuvan ympäristön tilan ja parempien liikenneyhteyksien kautta.

Koheesiorahaston varoja käytetään unionin ympäristölainsäädännön toimeenpanoon. Tällä kaudella keskeisessä asemassa ovat yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskeva direktiivi sekä jätehuoltoon liittyvä lainsäädäntö. Suomen kannalta tärkeä priorisoitava kohde on Itämeren suojelu. Puolassa ja Baltian maissa koheesiorahoilla tehtävät vesiensuojeluinvestoinnit parantavat Itämeren tilaa. Tärkeää on, että Itämeren alueen maat Viro, Latvia, Liettua ja Puola saavuttavat unionin ympäristölainsäädännön tason siirtymäaika-jen puitteissa.

Liikenneverkkorahoituksen kohdentamisessa ensisijalla ovat kesällä 2004 hyväksytyssä ns. TEN-suuntaviivapäätöksessä mainitut ensisijaiset hankkeet, jotka jäsenmaat ovat sitoutuneet aloittamaan ennen vuotta 2010 ja joiden tulee valmistua ennen vuotta 2020. Suomen kannalta tärkeä TEN-hanke on niin sanottu Korridor 6, joka kulkee Gdanskin ja Varsovan kautta Tšekin ja Slovakian rajalle. Suomelle on tärkeää saada Itämeren kuljetuksille ”rantautumisvaihtoehtoja” sekä toimiva vaihtoehtoreitti Italiaan ja toisaalta Unkarin kautta Balkanille ja Kreikkaan. Suomen eteläisille lähialueille suuntautuville kuljetuksille tärkeä Via Baltica –tieyhteys ei ole TEN-prioriteettilistalla.

Ehdotus rakennerahastojen ja koheesiorahaston hallintokäytäntöjen yhtenäistämisestä supistaa koheesiorahastoasetusta. Hallintomenettelyn kannalta ehdotus yhdenmukaistaa koheesio- ja rakennerahastojen käytäntöjä sekä yksittäisten hankkeiden tukemisen sijaan liittää koheesiorahastohankkeet mukaan ohjelmointiprosessiin. Rahastojen hallintokäytäntöjen yhdenmukaistaminen yksinkertaistaa hallinnointia ja luo edellytyksiä rahastojen keskinäisen synergian hyödyntämiselle. Yleinen edellytys koheesiorahaston tehokkaalle käytölle on hyvä hallinto jäsenmaissa, jolla mm. ehkäistään korruptiota sekä riittävät hallinnolliset valmiudet toteuttaa hankkeet.

Koheesiorahastoasetuksella tullaan kumoamaan neuvoston asetus N:o 1164/94, jolla koheesiorahasto perustettiin. Asetus ei vaikuta komission ennen uuden asetuksen voimaantuloa sovellettavan asetuksen perusteella hyväksymien hankkeiden jatkumiseen, muuttamiseen tai aiemmin tehtyjen hakemusten voimassaoloon.

5. Asian aiempi käsittely

Euroopan komissio antoi koheesiorahastoa koskevan asetusehdotuksen 14.7.2004 yhdessä muiden rakennerahastoja koskevien asetusehdotusten kanssa. Tämän jälkeen asetusehdotuksia on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa alue- ja rakennepolitiikan jaostossa ja valtioneuvoston kanslian johtamassa Agenda 2007 –johtoryhmässä. Yleisasetusehdotusta koskeva U-kirjelmä on hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa 14.10.2004. Keskeisimmät asiat koheesiorahastoasetusehdotuksesta käsitellään osana Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa koskevaa uudistusta, joka on kuvattu yleisasetusehdotusta koskevassa valtioneuvoston kirjelmässä Eduskunnalle.

Neuvoston alue- ja rakennetoimien työryhmässä koheesiorahastoa koskevan asetusehdotuksen käsittely alkoi 1.10.2004. Uudet jäsenvaltiot ovat esittäneet epäilyjä uutta rahaston kokonaistukeen perustuvaa ennakkomaksumenettelyä kohtaan sekä ilmaisseet huolensa n+2 säännön soveltamisesta. Ko-

heesiorahastomaat kannattavat enimmäisyhteisrahoitusosuuden korottamista 85 %:iin. Yhtä maata lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät rahaston toimialan laajenuksen. Makrotaloudellisen mahdollisuuden tarkastelumenettelyn muutokseen on myös suhtauduttu varauksellisesti. Espanja on esittänyt pyynnön siirtymäajan ratkaisun saamiseksi, sillä se ei täytä asetettua BKTL-kriteeriä (Espanjan BKTL on noin 92%:a EU25:n keskiarvosta). Odotettavissa on, että asetusehdotus saadaan käsiteltyä loppuun tämän syksyn kuluessa, sillä rahoitusratkaisut eivät sisälly asetusehdotukseen.

Kansallisesti ehdotusta on käsitelty lokakuun 2004 aikana EU-komitean alaisessa alue- ja rakennepolitiikan jaostossa, Agenda 2007 –johtoryhmässä 26.10. ja EU-ministerivaliokunnassa 27.10.2004.

6. Valtioneuvoston kanta

1. Suomi tukee komission esittämää uutta lähestymistapaa, jonka pyrkimyksenä on lisätä rakennetoimien hallintokäytäntöjen yhdenmukaisuutta sekä vahvistaa strategista otetta ja ohjelmointia koheesiorahastohankkeissa.

2. Rahaston tuen ei tule ylittää nykyisin sovellettavia EU-osarahoituksen enimmäistukitasoja.

3. Suomi tukee yhteiseurooppalaisten painotusten vahvistamista koheesiorahastohankkeissa sekä asetusehdotuksessa mainittuja painopisteitä.

4. Suomi kannattaa tuen makrotaloudellisten edellytysten kontrollointia neuvostossa.