



Bryssel 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

EU:n talousarvion uudet omat varat

1. EUROOPPA VALMISTAUTUU COVID-19-KRIISIN JÄLKEISEEN AIKAAN

Ennennäkemättömän covid-19-kriisin alkaessa EU käynnisti nopeasti vahvat yhteiset toimet. Komissio esitti 27. toukokuuta 2020 kunnianhimoisen, innovatiivisen ja poikkeuksellisen elpymissuunnitelman, jonka tarkoituksena oli saattaa unioni kestävän ja selviytymiskykyä tukevan elpymisen tielle. Euroopan unionin elpymisvälineellä (NextGenerationEU), jonka neuvosto hyväksyi virallisesti 14. joulukuuta 2020¹ Euroopan parlamentin tuella, saadaan liikkeelle jopa 750 miljardia euroa² pandemian aiheuttamien taloudellisten ja sosiaalisten vahinkojen korjaamiseksi. Rahoitusta, jolla autetaan Eurooppaa elpymään covid-19-kriisin jälkeen, on EU:n pitkän aikavälin talousarvio (ns. monivuotinen rahoituskehys) mukaan luettuna tarjolla kaikkiaan 1,8 biljoonaa euroa.

NextGenerationEU-välineen tavoitteena on tehdä EU:sta kriisin jälkeen vahvempi ja selviytymiskykyisempi ja saada eurooppalaiset taloudet kestävän kasvun tielle. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi NextGenerationEU-välineellä puututaan unionin kiireellisimpiin haasteisiin, jotka liittyvät pääasiassa vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen. Uusista omista varoista saatavat tulot auttavat NextGenerationEU-välineestä annetun rahoituksen takaisinmaksussa.

Eurooppa-neuvoston 21. heinäkuuta 2020 antamissa päätelmissä todetaan, että unioni ”pyrkii tulevina vuosina uudistamaan omien varojen järjestelmää ja ottamaan käyttöön uusia omia varoja”³. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat 16. joulukuuta 2020 hyväksytyssä toimielinten välisessä sopimuksessa⁴, että kyseisten Euroopan unionin elpymisvälineen (NextGenerationEU) mukaisiin menoihin käytettävien varojen pääoman takaisinmaksu ja siihen liittyvät korot ”on rahoitettava unionin yleisestä talousarviosta, myös riittävistä tuotoista, jotka saadaan vuoden 2021 jälkeen käyttöön otettavista uusista omista varoista”⁵. Lisäksi Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio tunnustavat Euroopan unionin elpymisvälineeseen liittyvän viitekehysten tärkeyden ja toteavat, että Euroopan unionin elpymisvälineen takaisinmaksuun liittyvät unionin talousarviosta maksettavat menot eivät saisi johtaa ohjelmiin liittyvien menojen tai investointivälineiden varojen perusteettomaan vähentämiseen monivuotisessa rahoituskehyksessä. Toimielinten mukaan on myös suotavaa lieventää jäsenvaltioille aiheutuvia bruttokansantuloon (BKTL) perustuvien

¹ Neuvoston asetus (EU) 2020/2094, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 23.

² Kaikki tässä asiakirjassa esitetyt määrät ovat vuoden 2018 hintoina, ellei toisin mainita.

³ Eurooppa-neuvoston päätelmät (17.–21. heinäkuuta 2020), 145 kohta.

⁴ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus, tehty 16 päivänä joulukuuta 2020, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenimissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 28.

⁵ Toimielinten välisen sopimuksen D kohdassa todetaan, että kyseisten ”Euroopan unionin elpymisvälineen mukaisiin menoihin käytettävien varojen pääoman takaisinmaksu ja siihen liittyvät korot on rahoitettava unionin yleisestä talousarviosta, myös riittävistä tuotoista, jotka saadaan vuoden 2021 jälkeen käyttöön otettavista uusista omista varoista. Kaikki tähän liittyvät velat maksetaan takaisin kokonaisuudessaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2058 [...]”

omien varojen lisäyksiä.⁶ Komissio sitoutui ehdottamaan uusia omia varoja vuonna 2021, jotta ne voidaan ottaa käyttöön viimeistään 1. tammikuuta 2023.⁷

2. KOMISSION EHDOTUKSET

2.1. Uudet omat varat

Komissio ehdottaa EU:n politiikan painopisteiden parempaa huomioon ottamista EU:n talousarvion tulopuolella. Päästökauppa ja hiilirajamekanismi ovat EU:n laajuisia välineitä, jotka auttavat saavuttamaan yhteisen tavoitteen eli kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen mahdollisimman vähin kustannuksin rajoittamalla päästöjä ja antamalla hiilen hintasignaali. Veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevan OECD:n/G20-maiden osallistavan kehyksen puitteissa 8. lokakuuta 2021⁸ aikaansaadussa historiallisessa sopimuksessa kahden pilarin ratkaisusta talouden digitalisaatiosta aiheutuvien verohaasteiden ratkaisemiseksi on mukana 137 maata ja lainkäyttöaluetta, joiden osuus maailman BKT:sta on yli 90 prosenttia. Ensimmäisen pilarin mukaan maailman suurimpien ja kannattavimpien monikansallisten yritysten voitoista tietty osuus uudelleenkohdennetaan järjestelyyn osallistuville maille kaikkialla maailmassa. Näin varmistetaan, että yritykset maksavat oikeudenmukaisen osuuden veroista riippumatta siitä, missä ne toimivat ja tuottavat voittoa. Nämä aloitteet edellyttävät EU:n toimia, ja sen vuoksi ne muodostavat asianmukaisen perustan EU:n omille varoille.

Komissio ehdottaa omia varoja koskevan päätöksen⁹ muuttamista siten, että osa tuloista, jotka saadaan 14. heinäkuuta 2021 annettujen hiilirajamekanismia¹⁰ ja päästökauppaa¹¹ koskevien lainsäädäntöehdotusten seurauksena, ohjataan EU:n talousarvioon. Lisäksi komissio ehdottaa veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevan OECD:n/G20-maiden osallistavan kehyksen puitteissa aikaansaadun historiallisen sopimuksen pohjalta, että otetaan käyttöön uusi omien varojen lähde, joka perustuu EU:n jäsenvaltioille kohdennettavaan osuuteen suurimpien ja kannattavimpien monikansallisten yritysten jäännösvoitoista. Nämä omat varat otettaisiin käyttöön heti, kun veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevan osallistavan kehyksen neuvotteleva monenvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä EU:n direktiivi ovat tulleet voimaan ja niitä sovelletaan tosiasiallisesti. Kaikkien uusien omien varojen käyttöönotto edellyttää niihin liittyvien alakohtaisten ehdotusten hyväksymistä.

Komissio esittää, että 25 prosenttia EU:n päästökaupan tuloista otetaan EU:n talousarvioon omina varoina. Komissio on esittänyt laaja-alaisen lainsäädäntöpaketin, jonka tarkoituksena on vähentää edelleen kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2030 mennessä ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä. Tähän sisältyy

⁶ Toimielinten välisen sopimuksen johdannon E kohta.

⁷ Komission työohjelma 2021, COM(2020) 690 final.

⁸ ”Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy”, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 8. lokakuuta 2021.

⁹ Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä, EUVL L 424, 15.12.2020, s. 1.

¹⁰ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismin perustamisesta, COM(2021) 564.

¹¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta, COM(2021)551 final.

erityisesti EU:n nykyisen päästökauppajärjestelmän¹² vahvistaminen ja sen laajentaminen koskemaan meriliikennealaa, ilmailun päästöoikeuksien huutokaupan lisääminen sekä uuden päästökauppajärjestelmän käyttöönotto rakennuksia ja tieliikennettä varten. Tulot, jotka saadaan päästöoikeuksien huutokaupasta EU:n nykyisessä päästökauppajärjestelmässä, ohjautuvat suurelta osin kansallisiin talousarvioihin. Komissio ehdottaa nyt, että jatkossa osa EU:n päästökaupan tuloista ohjataan EU:n talousarvioon. Tämä koskisi myös sellaisista huutokaupattavissa olevista päästöoikeuksista saatavia tuloja, jotka jäsenvaltiot päättävät olla huutokauppaamatta hyödyntäen EU:n päästökauppajärjestelmään sisältyvää joustoa¹³. Päästöoikeudet, jotka Euroopan investointipankki huutokauppaa innovaatorahaston rahoittamiseksi, sekä modernisaatorahaston alkuperäiset päästöoikeudet, on jätetty omien varojen soveltamisalan ulkopuolelle. EU:n talousarvioon voitaisiin näin saada tuloja arviolta noin 9 miljardia euroa vuodessa vuosina 2023–2030. Tulot mahdollistaisivat muun muassa sosiaalisen ilmastorahaston rahoittamisen.

Komissio ehdottaa myös yhteisvastuuseen perustuvaa väliaikaista mukautusmekanismia sen varmistamiseksi, että päästökauppaan perustuvien omien varojen maksuosuus on kaikkien jäsenvaltioiden kannalta oikeudenmukainen. EU:n päästökauppaan perustuvien omien varojen maksuosuuteen sovelletaan vuoteen 2030 saakka ylä- ja alarajaa, jotka liittyvät BKTL-kertoimeen. Näin vältetään tilanne, jossa jotkin jäsenvaltiot maksavat taloutensa kokoon nähden suhteettoman suuren rahoitusosuuden EU:n talousarvioon siirtymäkaudella, jolloin siirrytään kestävämpään talouteen ja yhteiskuntaan. Samalla varmistetaan, että kaikki osallistuvat siirtymään oikeudenmukaisella panoksella.

Komissio esittää, että 75 prosenttia hiilirajamekanismin avulla saatavista tuloista otetaan EU:n talousarvioon omina varoina. Hiilirajamekanismin päätavoitteena on tukea maailmanlaajuisten hiilidioksidipäästöjen vähentämistä puuttumalla hiilivuodon riskiin. Hiilirajamekanismin puitteissa ilmoittajien on hankittava riittävä määrä todistuksia EU:hun tuomiensa tavaroiden aiheuttamien päästöjen kattamiseksi. Hiilirajamekanismin perustamista koskevan asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden vastuulla olisi kerätä tulot hiilirajamekanismin todistusten myynnistä. EU:n talousarvioon voitaisiin näin saada tuloja arviolta noin 0,5 miljardia euroa vuodessa vuosina 2023–2030.¹⁴

Komissio ehdottaa uutta omien varojen lähdettä, joka vastaa 15:tä prosenttia EU:n jäsenvaltioille kansainvälisen verokehysten uudistamista koskevan sopimuksen mukaisesti kohdennettavasta osuudesta suurimpien ja kannattavimpien monikansallisten yritysten jäännösvoitoista. Veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevaan OECD:n/G20-maiden osallistavaan kehykseen osallistuvat 137 maata sopivat 8. lokakuuta 2021 kahden pilarin ratkaisusta, joka koskee monikansallisten yritysten voittojen uudelleenkohdentamista ja toimivaa maailmanlaajuista vähimmäisverokantaa. Ensimmäisessä pilarissa määrätään, että tietty osuus suurimpien ja kannattavimpien monikansallisten yritysten jäännösvoitoista uudelleenkohdennetaan niiden loppumarkkinoiden lainkäyttöalueille, joilla tavaroita tai palveluja käytetään tai

¹² Direktiivi 2003/87/EY kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa.

¹³ Erivapaus siirtää päästöoikeuksia maksutta energiantuotannon alalle, päästöoikeuksien peruuttaminen taakanjakasetuksen mukaisesti sekä harkinnanvaraiset lisäsiirrot modernisaatorahastoon.

¹⁴ Hiilirajamekanismin ei odoteta tuottavan tuloja siirtymäkaudella vuosina 2023–2025 hiilirajamekanismin perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) [XXX] mukaisesti.

kulutetaan. Sopimuksen käytännön toteutusta koskevia näkökohtia ei ole vielä saatu valmiiksi. Komissio on vuoden 2022 työohjelmassaan sitoutunut esittämään ehdotuksen direktiiviksi, jolla sopimus pannaan täytäntöön EU:n lainsäädännön ja sisämarkkinoiden vaatimusten mukaisesti. Omia varoja koskevan komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot suorittaisivat EU:n talousarvioon kansallisen rahoitusosuuden, joka perustuu kullekin jäsenvaltiolle ensimmäisen pilarin mukaisesti kohdennettavaan osuuteen monikansallisten yritysten verotettavista voitoista. Ennen sopimuksen viimeistelyä EU:n talousarvioon osoitettavat tulot voisivat olla noin 2,5–4 miljardia euroa vuodessa.¹⁵

2.2. Vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun asetuksen muuttaminen

NextGenerationEU-välineen takaisinmaksussa noudatetaan vakaata ja ennakoitavissa olevaa velkojen vähennysprofiilia. Velkojen takaisinmaksu katetaan monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvistä asianmukaisista varoista. Uusista omista varoista saatavalla tasaisella tulovirralla on tarkoitus varmistaa ennakoitava ja vakaa takaisinmaksu. Jotta voidaan ottaa huomioon uusista omista varoista saatavien tulojen käyttäminen NextGenerationEU-välineen takaisinmaksuun¹⁶, komissio ehdottaa mekanismeja monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien¹⁷ automaattiseksi mukauttamiseksi uusien omien varojen kerättyjen määrien perusteella¹⁸.

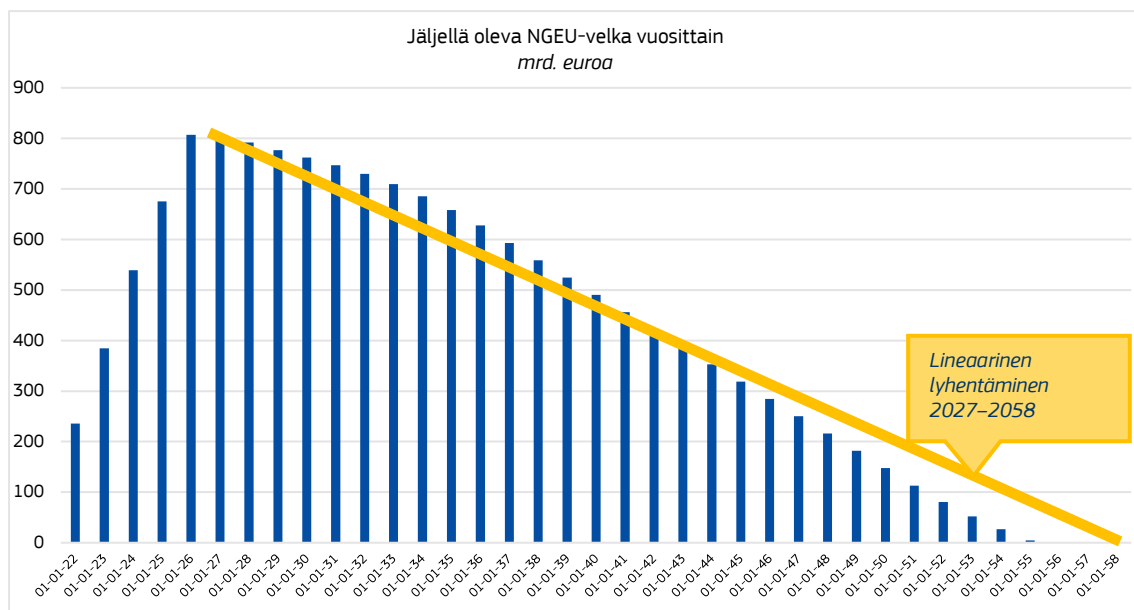
¹⁵ Tässä vaiheessa ei voida vielä esittää tarkempaa lukua, sillä OECD:n/G20-maiden ensimmäistä pilaria koskevan sopimuksen täytäntöönpanon teknisistä yksityiskohdista käydään edelleen keskustelua. Esitetty vaihteluväli perustuu useisiin laajoihin oletuksiin, eikä sitä voida tarkentaa myöskään tietorajoitteisiin liittyvistä syistä sellaisten potentiaalisten yritysten osalta, jotka saattavat lopulta kuulua verotusoikeuksien uudelleenkohdentamiseen soveltamisalaan sopimuksen mukaisesti.

¹⁶ Eurooppa-neuvoston (17.–21. heinäkuuta 2020) päätelmien 150 kohdan mukaisesti. Kyseisessä kohdassa todetaan, että vuoden 2021 jälkeen ”käyttöön otettavista uusista omista varoista saatavat tulot käytetään Next Generation EU -välineen puitteissa otettujen lainojen ennenaikaiseen takaisinmaksuun. Komissiota pyydetään ehdottamaan monivuotisen rahoituskehyksen tarkistamista hyvissä ajoin tätä varten.”

¹⁷ Sellaisina kuin ne on vahvistettu vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta 17 päivänä joulukuuta 2020 annetussa neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) 2020/2093, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 11.

¹⁸ Automaattisen mukautusmekanismin yläraja on 15 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina), ja vastaava määrä vuosina 2024–2027 on keskimäärin 17,4 miljardia euroa (käypinä hintoina) vuodessa. NextGenerationEU-välineen takaisinmaksuun vuoden 2027 jälkeen tarvittavat määrät riippuvat sellaisen tuen rahoittamiseksi otettujen lainojen todellisesta määrästä, jota ei makseta takaisin, sekä näiden lainojen mahdollisesta takaisinmaksusta nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen aikana.

Kuvio 1 – NextGenerationEU-välineen (NGEU) velkojen suunniteltu vähentäminen



Lähde: Euroopan komissio. Määrät on ilmaistu käypinä hintoina.

Komissio on esittänyt ehdotuksen sosiaalisesti ilmastorahastoksi¹⁹ suojellakseen haavoittuvia kotitalouksia lisäkustannuksilta, joita aiheutuu rakennuksia ja tieliikennettä koskevan EU:n uuden päästökauppajärjestelmän käyttöönotosta. Rahaston määrärahat ovat periaatteessa noin 25 prosenttia tuloista, jotka odotetaan saatavan sen seurauksena, että rakennukset ja tieliikenne sisällytetään EU:n päästökaupan soveltamisalaan. Näitä lisämenoja ei otettu huomioon komission alkuperäisessä ehdotuksessa uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi. Näin ollen komissio ehdottaa, että monivuotisesta rahoituskehyksestä annetun asetuksen kohdennettuun tarkistukseen sisällytetään otsakkeen 3 maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärän ja vastaavasti maksumäärärahojen enimmäismäärän korotus, jotta voidaan ottaa huomioon sosiaalisesta ilmastorahastosta vuosina 2025–2027 aiheutuvat lisämenot.

Uuden päästökauppajärjestelmän sosiaalisten vaikutusten lieventämisestä EU:n talousarvion avulla on ennen kaikkea se hyöty, että sosiaalisen ilmastorahaston toimintaan sovelletaan jo voimassa olevia, yleistä talousarviota koskevia valvontasäännöksiä. Rahastoa valvoo Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ja Euroopan parlamentti myöntää komissiolle rahaston toiminnasta vastuuvapauden sen jälkeen, kun neuvosto on antanut asiasta suosituksen. Näin varmistetaan menoja koskeva vastuuvollisuus ja annetaan takeet rahaston menojen laadusta.

3. SEURAAVAT VAIHEET

Joulukuun 16. päivänä 2020 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa todetaan, että toimielimet toteuttavat tarvittavat toimenpiteet helpottaakseen uusien omien varojen kehityksen nopeaa hyväksymistä. Neuvosto sitoutui käsittelemään enimmäistä uusia omia varoja koskevaa ehdotusta viimeistään 1. heinäkuuta 2022, jotta uudet omat varat

¹⁹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaalisen ilmastorahaston perustamisesta, COM(2021) 568 final.

voitaisiin ottaa käyttöön viimeistään 1. tammikuuta 2023. Ottaen huomioon toimielinten välisessä sopimuksessa annettu sitoumus sekä tarve varmistaa, että käytettävissä on riittävästi uusia omia varoja Euroopan unionin elpymisvälineen takaisinmaksua varten, **komissio aikoo esittää toisen uusia omia varoja koskevan ehdotuksen vuoden 2023 loppuun mennessä.**

Komissio aikoo tällöin ehdottaa uusia omia varoja, joihin voisi kuulua finanssitransaktiovero sekä yrityssektoriin liittyvä omien varojen lähde, kuten todettiin komission toukokuussa 2021 antamassa tiedonannossa 2000-luvun yritysverotuksesta²⁰. Tämä toinen paketti perustuu vuodeksi 2023 suunniteltuun ehdotukseen yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta kehyksestä (Business in Europe: Framework for Income Taxation, BEFIT).

Jos omia varoja koskevan päätöksen ja vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun asetuksen muuttamista koskevista ehdotuksista päästään nopeasti yhteisymmärrykseen ja jos jäsenvaltiot hyväksyvät tarkistetun omia varoja koskevan päätöksen nopeasti valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti, unioni saa käyttöönsä keinot, joita se tarvitsee saavuttaakseen kunnianhimoisen tavoitteensa eli luodakseen ilmastoneutraalin, digitaalisen, oikeudenmukaisen, osallistavan ja selviytymiskykyisen yhteiskunnan kaikille eurooppalaisille.

Komissio arvioi jatkuvasti hyväksymisprosessia varmistaakseen, että Euroopan unionin elpymisvälineen takaisinmaksua varten on käytettävissä riittävästi varoja.

²⁰ COM(2021) 251 final.