U 31/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisesta julkisen sektorin lainajärjestelystä (*julkisen sektorin lainajärjestely*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisesta julkisen sektorin lainajärjestelystä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Neuvoston kiireellisen käsittelyaikataulun vuoksi ehdotuksesta on poikkeuksellisesti annettu eduskunnalle ensin tätä kirjelmää sisällöltään vastaava valtioneuvoston selvitys E 71/2020 vp.

Helsingissä 2.7.2020

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Finanssineuvos Kristina Sarjo

VALTIOVARAINMINISTERIÖ MUISTIO 17.6.2020 EU/2020/0976

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI OIKEUDENMUKAISEN SIIRTYMÄN MEKANISMIN MUKAISESTA JULKISEN SEKTORIN LAINAJÄRJESTELYSTÄ

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 11 joulukuuta 2019 Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa koskevan tiedonannon, jossa se esitti suunnitelmansa Euroopan uutta kasvupolitiikkaa varten. Vuoteen 2050 asetetun EU:n ilmastoneutraaliuden tavoitteen saavuttamiseksi ohjelmassa ehdotettiin oikeudenmukaisen siirtymän mekanismia, johon sisältyy oikeudenmukaisen siirtymän rahasto. Komissio julkaisi 14 päivänä tammikuuta 2020 tiedonannon: Kestävä Eurooppa -investointiohjelma eli Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelma. Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelma ja oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi ovat osa Euroopan vihreää kehitysohjelmaa ja ne muodostavat ohjelman investointipilarin. Oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta on annettu erillinen valtioneuvoston kirjelmä U 2/2020 vp.

Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismissa keskitytään alueisiin ja toimialoihin, joihin siirtymä vaikuttaa eniten, koska ne ovat riippuvaisia fossiilisista polttoaineista, muun muassa hiilestä, turpeesta ja öljyliuskeesta, tai kasvihuonekaasupäästövaltaisista teollisista prosesseista.

Euroopan komissio antoi 27 päivänä toukokuuta 2020 tiedonannon elpymissuunnitelmasta, johon sisältyy uusi elpymisväline, Next Generation EU. Sen avulla on tarkoitus täydentää kansallisia toimenpiteitä edistää oikeudenmukaista sosioekonomista elpymistä, korjata ja elvyttää sisämarkkinoita, turvata tasapuoliset toimintaedellytykset ja tukea kiireellisiä investointeja tarkoituksena tukea erityisesti vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta. Elpymisvälineen rahoituksen avulla on tarkoitus vahvistaa muun muassa rahoituskehykseen sisältyvää oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa kasvattamalla sen kapasiteettia alun perin ehdotetusta 7,5 miljardista eurosta 40 miljardiin euroon asti osana oikeudenmukaisen siirtymän mekanismia. Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin alle on tarkoitus perustaa erillinen julkisen sektorin lainajärjestely, joka on samalla oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin kolmas pilari.

Julkisen sektorin lainajärjestelyn tavoitteena on edullisilla lainaehdoilla tukea julkisia investointeja, jotka eivät tuota riittävästi tulovirtoja niillä alueilla ja toimialoilla, joihin siirtymä kohti hiilineutraaliutta vaikuttaa eniten, koska ne ovat riippuvaisia fossiilisista polttoaineista, muun muassa hiilestä, turpeesta ja öljyliuskeesta, tai kasvihuonekaasupäästövaltaisista teollisista prosesseista.

2 Yleistä

Julkisen sektorin lainajärjestely muodostuisi sekä lahja- että lainaosuudesta. Lahjaosuus olisi määrältään 1,525 miljardia euroa. Tästä määrästä suurin osa eli 1,275 miljardia euroa rahoitettaisiin käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla sekä 250 miljoonalla eurolla vuosien 2021—2027 monivuotiseen rahoituskehykseen varatuista määrärahoista. Lahjaosuudella pienennettäisiin lainansaajien rahoituskuluja.

Euroopan investointipankki (jäljempänä *EIP*) toimisi järjestelyn pääasiallisena rahoituskumppanina 10 miljardin lainaosuudella, joka toteutettaisiin pankin omista varoista. 1,525 miljardin euron lahjaosuudella ja 10 miljardin lainaosuudella arvioidaan saatavan liikkeelle yhteensä noin

25—30 miljardin euron julkiset investoinnit vuosina 2021—2027. Lainajärjestely on kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä perustuen ensivaiheessa jäsenvaltiokohtaisiin määräraha-allokaatioihin.

Hankkeiden tulee täyttää seuraavat kriteerit: hankkeet hyödyttävät niitä alueita, jotka on identifioitu hyväksytyissä alueellisissa oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmissa, hankkeille myönnetään EIP:n laina tämän järjestelyn nojalla ja hankkeet eivät tuota riittävästi tulovirtoja. Hankkeiden tulee myös muutoin täyttää EIP:n lainanantokriteerit. Lainoitettavat sektorit tulevat olemaan muiden muassa energia, liikenneinfrastruktuuri, kaukolämpöverkot, julkinen liikenne, energiatehokkuus ja sosiaalinen infrastruktuuri. Tarkoituksena on, että kansalliset lahja-osuudet ovat korvamerkittyjä 31 päivään joulukuuta 2024 saakka, jonka jälkeen ne ovat vapaasti käytettävissä ilmanennalta varattua kansallista osuutta. Tukisosuus on lähtökohtaisesti enintään 15 prosenttia lainamäärästä. Se voi olla enintään 20 prosenttia lainamäärästä eniten siirtymästä kärsivillä alueilla, joilla on vähiten kykyä itse rahoittaa julkisia investointeja.

Jäsenvaltiot valmistelevat alueellisia oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmiaan komission hyväksyttäväksi. Nämä suunnitelmat luovat puitteet tuen saamiselle oikeudenmukaisen siirtymän kolmesta rahoitusjärjestelystä: oikeudenmukaisen siirtymän rahasto myöntää lahjarahaa, InvestEU:n alla oleva erityisjärjestely pyrkii mobilisoimaan yksityistä rahoitusta ja julkisen sektorin lainajärjestely, jota nyt on ehdotettu, puolestaan tarjoaisi lainarahoitusta julkisen sektorin toimijoille. On arvioitu, että nämä kolme rahoitusjärjestelyä saavat yhdessä aikaan vähintään 150 miljardin euron määräiset investoinnit vuosina 2021—2027.

3 Esityksen pääasiallinen sisältö

3.1 Yleiset säännökset ja unionin tuki (I osa ja II osa)

Komissio julkaisi 27 päivänä toukokuuta 2020 ehdotuksensa julkisen sektorin lainajärjestelystä, joka on tarkoitus perustaa oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin alle tukemaan julkisen sektorin toimijoita yhdistämällä lahja- ja lainarahaa siirryttäessä hiilineutraaliin talouteen erityisesti niillä alueilla ja toimialoilla, joihin siirtymä vaikuttaa eniten. Tavoitteena on vastata vakaviin sosioekonomisiin haasteisiin, joita on identifioitu jäsenvaltioiden laatimissa oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmissa. Tarkoituksena on lisätä julkisia investointeja ja tukea erityisesti niitä hankkeita, jotka eivät tuota riittävästi tulovirtaa ja joita ei olisi voitu rahoittaa ilman EU:n budjetista tulevaa tukielementtiä.

Rahoitusjärjestelyn tukielementtiosuutta on tarkoitus rahoittaa EU:n budjettivaroilla 250 miljoonalla eurolla sekä korvamerkityillä tuloilla 1,275 miljardilla eurolla, jotka ovat peräisin rahoitusinstrumenttien takaisinmaksuista sekä ESIR-rahaston takuuvarauksien ylijäämästä. Unionin tuki annetaan lahja-apuna. Vuoden 2024 loppuun saakka tuki kohdennetaan maakohtaisten allokaatioiden mukaisesti prosenttiosuuksina käytettävissä olevasta määrästä siten kuin komission täytäntöönpanoasetuksessa tarkemmin tullaan määrittelemään.

3.2 Tukikelpoisuus (III osa)

Asetuksessa määritellään mitkä hankkeet ovat tukikelpoisia. Hankkeiden tulee täyttää seuraavat kriteerit: hankkeet hyödyttävät niitä alueita, joita on identifioitu hyväksytyissä alueellisissa oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmissa, hankkeille myönnetään EIP:n tai muun rahoituskumppanin laina tämän lainajärjestelyn nojalla ja hankkeet eivät tuota riittävästi tulovirtoja eivätkä saa tukea muista unionin rahoitustukiohjelmista. Ainoastaan julkisen sektorin toimijat voivat saada tukea. Tuen saajana voi myös olla yksityisoikeudellinen toimija siinä tapauksessa, että se suorittaa julkisen sektorin palvelutehtävää.

3.3 Avustukset (IV osa)

Avustuksen eli lahjaosuuden määrä ei saa pääsääntöisesti ylittää 15 prosenttia lainjärjestelyn nojalla myönnetystä lainamäärästä. NUTS2-alueilla, joissa BKT per capita ei ylitä 75 prosenttia EU-27 maiden keskiarvosta, tukiprosentti voi kuitenkin olla enintään 20 prosenttia. Lahjaosuus voidaan maksaa myös erissä sitä mukaan kuin hanke etenee. Lahjaosuuden määrää voidaan tietyin edellytyksin myös vähentää tai lopettaa sen maksaminen kokonaan, mikäli hanke ei etene suunnitellusti.

3.4 Neuvontatukipalvelut (V osa), seuranta, raportointi, evaluaatio ja valvonta (VI osa)

Ehdotus sisältää myös määräyksiä neuvontatukipalveluista, seurannasta, raportoinnista, evaluaatiosta ja valvonnasta. Väliarvio tulee tehdä 30 päivään kesäkuuta 2025 mennessä ja lopullinen evaluaatio 31 päivään tammikuuta 2031 mennessä.

Ehdotus mahdollistaa myös komissiolle mahdollisuuden antaa delegoituja säädöksiä asetuksessa tarkemmin määritellyissä asioissa.

3.5 Siirtymäsäännökset ja voimaantulo (VII osa)

Edunsaajat ja rahoituskumppanit velvoitetaan huolehtimaan unionin tuen näkyvyydestä erityisesti edistäessään lainajärjestelyn nojalla toteutettavia hankkeita tai niiden tulosten julkaisemisen yhteydessä. Tarvittaessa ja tietyin edellytyksin määrärahaa lahjaosuutta varten voidaan sisällyttää vuoden 2027 jälkeiseen budjettiin.

3.6 Ehdotuksen oikeusperusta sekä suhde toissijaisuus-ja suhteellisuusperiaatteeseen ja perustuslakiin

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 174 artiklaan ja 175 artiklan 3 kohtaan.

Komission SEUT-sopimuksen 174 artiklan 1 kohdan mukaisesti unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä.

SEUT-sopimuksen 175 artiklan kolmannessa kohdassa määrätään, että jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista.

Toissijaisuusperiaatetta koskevassa EU:sta tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa määrätään, että EU:n tasolla on toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU-tasolla. Komission mukaan haasteiden mittaluokka, joka aiheutuu siirtymästä kohti hiilineutraalia taloutta ja johon oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi pyrkii vastaamaan, edellyttää unionin toimia. Komission mukaan jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa ehdotetun toimen tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n tasolla mittakaava- ja vaikuttavuusetujen ansiosta. Toteuttamalla toimia EU-tasolla voidaan varmistaa jäsenmaiden julkisten toimijoiden yhtäläinen mahdollisuus edullisempaan rahoitukseen ja tasoittaa eroja, jotka aiheutuvat jäsenvaltioiden erilaisesta kyvystä tukea julkisia

hankkeita kansallisista budjettivaroista. Julkisen sektorin lainajärjestely on suunniteltu siten, että se vastaa suhteellisuusperiaatetta tarjoten väliaikaisesti korvamerkittyjä, eriytettyjä lahja-osuuksia huomioiden eri alueiden kehitysasteen.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Valtioneuvosto ei katso ehdotuksen olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeusinstrumenttien kanssa.

Säädösehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset EU:n talousarvioon

Julkisen sektorin lainajärjestely muodostuisi sekä lahja- että lainaosuudesta. Lahjaosuus olisi määrältään 1,525 miljardia euroa. Tästä määrästä suurin osa eli 1,275 miljardia euroa rahoitettaisiin käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla sekä 250 miljoonalla eurolla vuosien 2021—2027 monivuotiseen rahoituskehykseen varatuista määrärahoista.

Rahoitusjärjestelyn tukielementtiosuutta on tarkoitus rahoittaa EU:n budjettivaroilla 250 miljoonalla eurolla sekä korvamerkityillä tuloilla 1,275 miljardilla eurolla, jotka ovat peräisin rahoitusinstrumenttien takaisinmaksuista sekä ESIR-rahaston takuuvarauksien ylijäämästä. Unionin tuki annetaan lahja-apuna.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Se ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Komission alkuperäisen oikeudenmukaista siirtymän rahastosta koskevan ehdotuksen mukainen Suomen saanto olisi 164,8 miljoonaa euroa eli noin 2,2, prosenttia rahaston kokonaisvaroista. Mikäli Suomelle korvamerkitty tukiosuus myös tästä uudesta julkisen sektorin lainajärjestelystä noudattaa samaa jakoperustetta, voidaan arvioida, että Suomen saanto voisi komission esittämien arvioiden pohjalta olla suhteellisesti melko hyvä. Jäsenvaltiokohtainen allokaatio on osa rahoituskehyskokonaisuudesta käytäviä neuvotteluja. Tukien allokaatioavaimet ovat keskeisiä, kun arvioidaan eri ehdotusten taloudellisia vaikutuksia. Suomen saanto on sidoksissa neuvotteluissa sovittaviin mahdollisiin muutoksiin kokonaismäärässä tai varojenjakomenetelmässä.

Komission ehdotukset vakavaraisuuden tukivälineestä, InvestEU:n kasvattamisesta ja uudesta strategisesta instrumentista sekä nyt puheena olevasta oikeudenmukaisen siirtymämekanismin julkisen sektorin lainajärjestelystä tulevat toteutuessaan vaikuttamaan EIP:n pääoman riittävyyteen. On erittäin todennäköistä, että EIP:n pääomaa joudutaan kasvattamaan, jotta pankki pystyisi toimeenpanemaan kyseiset rahoitusinstrumentit. Tässä vaiheessa on kuitenkin ennenaikaista arvioida mahdollisen pääomankorotuksen määrää, koska pankki ei ole vielä kyennyt analysoimaan ja arvioimaan komission ehdotusten vaikutusta pankin liiketoimintaan ja pääoman riittävyyteen. Suomen osuus EIP:n pääomasta on 1,48 prosenttia.

Taloudelliset vaikutukset tulevat riippumaan elpymisvälineen perustamisesta, koosta sekä EU:n tulevasta rahoituskehyksestä saavutettavasta sovusta.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmäluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Asetusehdotusta ja sitä käsittelevää valtioneuvoston selvitystä (E 71/2020) on käsitelty 11 päivänä kesäkuuta 2020 talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset -jaoston kirjallisessa menettelyssä, 12 päivänä kesäkuuta 2020 valtioneuvoston rahoituskehysneuvotteluja käsittelevässä MFF-johtoryhmässä sekä 17 päivänä kesäkuuta 2020 EU-ministerivaliokunnassa.

Valtioneuvoston kirjelmä on käsitelty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa 2 päivänä heinäkuuta 2020.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on linjannut kantoja komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen 4 päivänä kesäkuuta 2020 annetussa selvityksessä (E 64/2020).

Ohessa tarkennetaan kannanmuodostusta komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen liittyvästä ehdotuksesta asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisesta julkisen sektorin lainajärjestelystä

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen ja rahoituksen luonteeseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia oikeudenmukaisen siirtymän tukemiseksi lähtökohtaisesti kannatettavina. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että julkisen sektorin lainajärjestelyn avulla tuetaan EU:n siirtymää ilmastoneutraaliuteen 2050 mennessä, ja myös edesautetaan EU:n 2030 päästövähennystavoitteen kunnianhimon nostoa. Euroopan hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan monipuolisia alue- ja paikallistason toimia varmistamaan hallittu siirtymä, joka huomioi päästövähennystoimien sosiaaliset, taloudelliset, alueelliset, terveydelliset ja ympäristövaikutukset.

On tärkeää, että EU:n talousarviosta tuetaan oikeudenmukaista siirtymää kaikissa jäsenvaltioissa. Tukemalla investointeja, jotka eivät tuota riittäviä tuloja eivätkä saisi taloudellista tukea ilman avustusosuutta, järjestelyllä pyritään antamaan julkisyhteisöille ja julkisoikeudellisille laitoksille tarvittavia lisävaroja, joilla ne voivat vastata ilmastosiirtymän aiheuttamiin sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristöön liittyviin haasteisiin. Julkisen sektorin lainajärjestely täydentäisi näin ollen InvestEU-ohjelmaan kuuluvan oikeudenmukaisen siirtymän erityisjärjestelyn rahoitustuotteita. Rahoituksessa tulisi ottaa johdonmukaisesti huomioon ilmastoneutraalisuustavoitteen toteuttaminen ja komission ehdotuksessa mainittujen sektorien lisäksi myös luontopohjaiset ratkaisut.

Asetusehdotusten arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista jatketaan. Valtioneuvoston kannat ovat alustavia, ja niitä tullaan tarkentamaan lainsäädäntöehdotusten käsittelyjen edetessä ja rahoitusratkaisujen täsmentyessä.

Muutettua rahoituskehysehdotusta vuosille 2021—2027 (*MFF+*) ja ehdotusta uudeksi elpymisvälineeksi tarkastellaan ja linjataan erikseen ehdotuksia koskevassa valtioneuvoston kirjeessä E 64/2020 vp.