

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta (U 61/2021 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 13/2022 vp — U 61/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Hanne Siikavirta, ympäristöministeriö
- väitöskirjatutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto
- ekonomisti Jussi Ahokas, BIOS-tutkimusyksikkö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- akatemiaturkija Timo Miettinen, Helsingin yliopisto, Eurooppa-tutkimuksen keskus
- Suomen ilmastopaneeli
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Viitetiedot

Asiassa on aikaisemmin annettu lausunto TaVL 51/2021 vp.

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu yksityiskohtaisesti valtioneuvoston kirjelmässä U 61/2021 vp.

Seuraavassa annetaan lisätietoja neuvoston työryhmässä saatujen lisätietojen valossa ja erityisesti liittyen tässä kirjelmässä täsmennettyihin Suomen kantoihin.

Ehdotuksen käsittely työryhmässä ja Coreperissa

Slovenian puheenjohtajuuskaudella kokouksia pidettiin kolme. Slovenian kaudella ehdotuksen käsittelyä vaikeutti se, että komission vastaukset jäsenvaltioiden kysymyksiin ovat olleet yleispiirteisiä ja kirjallisia vastauksia jäsenvaltioiden pyynnöistä huolimatta ei ole toimitettu.

Ensimmäisessä kokouksessa komissio esitteli asetusehdotusta yleisellä tasolla ja jäsenvaltioilla oli mahdollisuuksia esittää huomioita ehdotuksesta. Jäsenvaltioiden kannanmuodostus oli keskeneräistä, mutta puheenvuoroissa tuotiin esille huolia muun muassa ehdotuksen varainjakokriteereihin, laskentaan ja budjetinäkökohtiin. Lisäksi jäsenvaltiot korostivat yhteiskäsittelyn tarvetta erityisesti ilmastotoimia koskevan sosiaalirahastoon kytkeytyvän uuden päästökaupan sekä uusien omien varojen ja monivuotisen rahoituskehikseen ehdotusten kanssa. Osa jäsenvaltioista toi esille varauksellisen alustavan kannan uuteen päästökauppaan sekä ehdotettuun rahastoon.

Ehdotuksen yksityiskohtaisempi esittely jatkui Slovenian kauden myöhemmissä kokouksissa. Ehdotusta ei kuitenkaan käsitelty artiklakohtaisesti, vaan kokouksissa käsiteltiin jäsenvaltioiden etukäteen komissiolle ja puheenjohtajalle lähettämiä kysymyksiä ehdotuksesta ja sen käsittelystä.

Komissio esitteli lokakuussa ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston kytkeytymisen uuteen tie liikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökauppaan. Jäsenvaltioiden puheenvuoroissa nousi esille tarve ehdotuksen vaikutustenarvioinnille, johdonmukaisuus, synergiat ja lisäarvo suhteessa muihin olemassa oleviin instrumentteihin, ehdotuksen suorien tulotukien sekä investointien ja muiden toimien välinen jako, ehdotuksen hallintomallin sopivuus sekä kielteisten sosiaalisten vaikutusten lieventämisen tarve.

Slovenian kauden viimeisessä kokouksessa komissio vastasi jäsenvaltioiden kysymyksiin koskien mm. rahaston tarvetta ja päämääriä mukaan lukien tilapäistä suoraa tulotukea. Lisäksi komissio kävi läpi perusteellisesti ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston budjetinäkökohtia, kuten rahaston kokoa ja kestoja. Osa jäsenvaltioista, Suomi mukaan lukien, toivat esille kriittisiä näkökulmia tarpeelle perustaa rahasto ja osa piti rahastoa riittämättömänä keinona lieventää ilmastotoimien haittavaikutuksia. Esille tuotiin muun muassa EU:n päästökauppaan liittyvän moderniisaatiorahaston kaltainen vaihtoehto uuden rahaston perustamisen sijaan.

Vuoden 2022 alussa EU-puheenjohtajuus siirtyi Slovenialta Ranskalle.

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp

Puheenjohtaja toi ensin 4.5.2022 Coreper I-käsittelyyn komission alkuperäisen ehdotuksen lisäksi kaksi vaihtoehtoista mallia. Ensimmäisessä vaihtoehtoisessa mallissa rahasto olisi osa EU:n budjettia ja siihen kohdennettaisiin uuden tieliikenteen ja rakennusten päästökaupan tuloja ulkoisina käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina. Rahasto olisi kooltaan merkittävä ja rahoitus kohdentuisi kaikille jäsenvaltioille. Toisessa vaihtoehtoisessa mallissa rahasto olisi yhdistetty EU:n päästökaupan toimintaan ja toimisi EU:n budjetin ulkopuolella. Rahoitus tulisi uuden tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan tuloista. Tässä vaiheessa monet jäsenmaat suosivat tai osoittivat avoimuutta EU:n budjetin ulkopuolella toteutettavalle vaihtoehdolle.

Coreper keskustelun pohjalta puheenjohtaja toi työryhmän 11.5.2022 kokouksen asiantuntijatason käsittelyyn komission alkuperäisen ehdotuksen lisäksi kolme vaihtoehtoista mallia. Ensimmäinen vaihtoehtoinen ratkaisumalli oli osaksi EU:n budjettia perustettava ja kooltaan merkittävä rahasto, jolla olisi kuitenkin ulkoinen rahoituslähde, jolloin rahoituskehystä ei muodollisesti avattaisi ja myös rahoitusratkaisusta voitaisiin neuvostossa sopia määränemmistöllä. Puheenjohtajan esittelemät vaihtoehtoiset toteutusmallit 2 ja 3 eivät puolestaan kytkeytyisi EU:n budjettiin vaan ne toteutettaisiin päästökauppadirektiivin puitteissa. Vaihtoehdossa 2 luotaisiin päästökauppajärjestelmään modernisaatorahaston kaltainen uusi rahasto, jonka rahoitus kohdistuisi kaikille jäsenvaltioille. Kolmannessa vaihtoehtoisessa ratkaisussa, luotaisiin modernisaatorahaston sisälle uusi rahoitusikkuna, joka olisi kooltaan selkeästi pienempi, ja jonka rahoitus kohdentuisi vain osalle jäsenmaista.

Jäsenvaltioita pyydettiin tuomaan esille näkemyksiä esitetyistä vaihtoehdoista. Eniten tukea sai vaihtoehto, joka perustuu EU:n budjetin alaiseen rahastoon, johon kohdennettaisiin uuden tieliikenteen ja rakennusten päästökaupan tuloja ulkoisina käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina. Tämän vaihtoehdon etuina moni jäsenvaltio piti mm. rahoituksen ennakoitavuutta, rahoituksen käytön ehdollisuutta ja sitä kautta myös tuloksellisuutta sekä vahvoja budjettivalvontamekanismeja. Lisäksi enemmistö jäsenvaltioista näki, että rahoituksen tulisi kohdistua kaikkiin jäsenvaltioihin.

Suomi on suhtautunut erityisen kriittisesti komission ehdotukseen. Lisäksi Suomi on korostanut sosiaalirahastoehdotuksen ja tieliikenteen sekä rakennusten lämmityksen päästökauppajärjestelmää koskevan ehdotuksen tarkastelua rinnakkaisesti ristikkäisvaikutusten huomioimiseksi. Asiantuntijatasolla esillä olleisiin vaihtoehtoihin malleihin Suomella ei ole ollut yksityiskohtaisia kantoja. Tähän liittyvissä keskusteluissa on korostettu, ettei rahoituskehystä tule avata ja että rahaston koko on liian suuri.

Jäsenvaltioiden saannon määräytyminen

Komission ehdotuksen mukainen jäsenvaltiokohtainen enimmäissaanto perustuu ehdotuksen liitteessä I esitettyihin muuttujiin, joita mukautettaisiin ja kerrottaisiin laskentakaavan mukaisesti:

- maaseudulla asuva köyhyysriskin alla elävä väestö vuonna 2019
- kotitalouksien yhteenlasketut polttoaineen poltosta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt (vuosien 2016–2018 keskiarvo)
- prosenttiosuus energiaköyhyysriskin alla elävästä väestöstä, jolla on lämmitys-, sähkö- ja vesilaskurästejä vuonna 2019
- jäsenvaltion kokonaisväestö vuonna 2019
- jäsenvaltion bruttokansantulo asukasta kohti mitattuna ostovoimastandardilla (2019)

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp

— vuosien 2016–2018 vertailupäästöjen keskiarvo uuden päästökaupan aloilla

Komission mukaan 23.11. työryhmässä esitetyn perusteella pääasiallisena perusteena muuttujien valinnalle oli mahdollisimman vertailukelpoisen ja relevantin datan saatavuus kaikista jäsenvaltioista. Jäsenmaiden saantoa määrittävän BKTL-indikaattorin kertoimet valittiin komission mukaan muun muassa siksi, että saannossa tulisivat huomioituiksi haavoittuvassa asemassa olevien määrä niin maiden välillä kuin maiden sisällä.

Komission esityksessä jäsenvaltioiden saantoa määrittävässä kaavassa eikä kaavan muuttujissa kuitenkaan huomioida liikenteen osuutta päästöistä. Komissio on työryhmäkäsittelyssä todennut, että haavoittuvassa asemassa olevat liikenteen käyttäjät tulisi huomioiduksi muuttujassa, joka kuvaa maaseudulla asuvaa köyhyysriskin alla elävää väestöä. Komission ratkaisua ei voida kuitenkaan pitää hyvin perusteltuna. Esimerkiksi Suomessa liikenteen päästöt ovat huomattavasti rakennusten erillislämmityksen päästöjä suuremmat ja yli 80 prosenttia komission ehdottaman uuden liikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästökaupan soveltamisalaan kuuluvista päästöistä aiheutuu Suomessa tieliikenteestä.

Suorat tulotuet ja unionin toimivalta

Kirjelmässä U 61/2021 vp valtioneuvosto katsoi, että unionilla on toimivalta sellaisen rahaston perustamiseksi, jonka avulla pyritään unionin ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, jonka tavoitteena on edistää siirtymistä ilmastoneutraaliuteen ja vähentää riippuvuutta fossiilisista polttoaineista, ja jolla annetaan jäsenvaltioille niiden omia toimia täydentävää taloudellista tukea toimenpiteiden ja investointien rahoittamiseksi mm. seuraavilla aloilla: energiatehokkuus, rakennusten perusparannukset, kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen sekä päästötön ja vähäpäästöinen liikkuminen ja liikenne. Valtioneuvosto piti kuitenkin tarpeellisena, että jatkokäsittelyssä arvioidaan vielä erikseen sitä, kattaako unionin toimivalta myös ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisen tilapäisen suoran tulotuen kompensoinnin jäsenvaltioiden haavoittuville kotitalouksille ja liikenteen käyttäjille. Myös eduskunnan suuri valiokunta ja erikoisvaliokunnat pitivät tarpeellisena, että oikeusperustan riittävyteen sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen liittyviä kysymyksiä selvitetään vielä tältä osin tarkemmin.

Valtioneuvosto on seuraavilla perusteilla päättänyt arvioinnissaan siihen, että unionin toimivalta kattaa myös ehdotetun kaltaisen suoran tulotuen kompensoinnin.

Suora tulotuki olisi komission ehdotuksen mukaan tarkasti kohdennettua. Ehdotuksen 6 artiklan mukaan tuen on rajoituttava välittömiin vaikutuksiin, jotka aiheutuvat rakennusten ja tieliikenteen sisällyttämisestä päästökaupan soveltamisalaan. Kyse olisi EU-sääntelystä välittömästi aiheutuvista kuluista ja tuesta, jota annettaisiin vain toimiin, joiden avulla myötävaikutetaan EU-lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa asetettujen, päästöjen vähentämiseen ja ilmastomuutoksen torjumiseen liittyvien, velvoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi tuki olisi ehdotuksen mukaan määräaikaista ja alenevaa. Tämä tarkoittaisi sitä, että suora tulotuki olisi ehdotuksen mukaan voimassa vain vuodet 2025–2032 ja tuen olisi ajan mittaan vähennyttävä. Ehdotuksen 17. perustelukappaleessa korostetaan näiden seikkojen lisäksi sitä, että tuella ei puututtaisi energia- ja liikenneköyhyyden perimmäisiin syihin.

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp

Suora tulotuki olisi vapaaehtoista ja jäsenvaltioiden omassa harkinnassa. Jäsenvaltion tulisi sisällyttää muut ehdotuksessa tarkoitetut toimenpiteet ja investoinnit sosiaalisen tuen suunnitelmaansa, mutta suora tulotuki olisi jäsenvaltioille valinnaista. Ehdotuksen 3 ja 6 artiklojen mukaan jäsenvaltio voi sisällyttää suoraa tulotukea suunnitelmaansa, mutta tähän ei ole mitään velvollisuutta.

Suora tulotuki olisi luonteeltaan täydentävää. Se täydentäisi muista unionin ohjelmista, rahastoista ja välineistä myönnettävää tukea. Ehdotuksen 12 artiklassa määrätään nimenomaisesti, että tuki ei saa korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja. Tuki jaettaisiin jäsenvaltioiden suunnitelmien pohjalta ja kansallisten budjettien kautta. Jäsenvaltioiden olisi aina katettava vähintään 50 prosenttia kustannuksista. Tähän käytettäisiin myös tuloja, joita päästökaupasta EU-sääntelyn kautta saadaan.

Suomi on myös yhdessä muutaman muun jäsenvaltion kanssa pyytänyt työryhmässä komissiolta ja neuvoston oikeuspalvelulta lisäperusteluja oikeusperustan riittävydestä suorien tulotukien osalta. Komission mukaan unionilla on toimivalta myös suorien tulotukien osalta, koska kustannusten nousun aiheuttamat haitalliset sosiaaliset heijastevaikutukset ovat seurausta päästökaupan laajennuksesta. Lisäksi komissio on korostanut sitä, että jäsenvaltioille valinnainen tuki kanavoitaisiin jäsenvaltioiden laatimien suunnitelmien pohjalta ja kansallisten budjettien kautta.

Myös neuvoston oikeuspalvelu on vahvistanut työryhmässä suullisesti, että ehdotetun kaltaiseen suoraan tulotukeen ei liity oikeudellisia ongelmia. Oikeuspalvelu katsoo kaikkien ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston toimien kuuluvan ympäristöpolitiikan alaan, sillä ehdotuksen ensisijaisena tavoitteena on päästöjen vähentäminen ja ilmastomuutoksen torjuminen. Oikeuspalvelun mukaan rahasto voidaan hyväksyä ehdotetussa muodossa (ml. suorat tulotuet) yksin SEUT 192 artiklan 1 kohdan (ympäristö) nojalla. Oikeusperustan valintaa ja oikeuspalvelun arviota siitä selostetaan vielä tarkemmin jäljempänä muistion kohdassa ”EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely”.

Delegoidut säädökset

Ehdotuksen 23 artiklan mukaan komissio antaisi delegoituja säädöksiä yhteisistä indikaattoreista, joiden avulla raportoitaisiin edistymisestä ja seurattaisiin sekä arvioitaisiin rahaston 1 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Työryhmässä Suomi on kiinnittänyt huomiota siihen, että komissiolle siirrettävän toimivallan antaa delegoituja säädöksiä tulee olla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty. Komissio on työryhmässä tarkentanut, että välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyvät indikaattorit ovat jäsenvaltioiden asettamia ja kuvaavat suunnitelmien sisältöä, kun taas rahaston tavoitteiden edistymistä yleisemmin mittaavista indikaattoreista annettaisiin delegoituja säädöksiä. Komissiota on työryhmässä pyydetty esittelemään alustavia luonnoksia mahdollisiksi delegoiduiksi säädöksiksi, mutta näitä ei ole toistaiseksi ollut saatavilla.

Ehdotettu toimivallan siirto voi johtaa siihen, että säädöskokonaisuudesta muodostuu epäselvä ja vaikeasti hallittava. Tämä taas voi vaikeuttaa kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista. Siten indikaattoreiden sisällyttäminen lainsäätäjän toimesta suoraan nyt käsiteltävän ehdotuksen liitteisiin lisäisi selvästi sääntelyn läpinäkyvyyttä.

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 12 lokakuuta 2021 toimitetussa kirjelmässä U 61/2021 vp, jota täydennetään ja täsmennetään tällä kirjeellä seuraavasti:

Ehdotus ilmastotoimia koskevaksi sosiaalirahastoksi kytkeytyy ehdotukseen päästökaupan laajentamisesta tieliikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen. Tästä syystä valtioneuvosto korostaa, että näitä ehdotuksia tulisi käsitellä ristikkäisvaikutusten johdosta EU-tasolla rinnakkain.

Suomi tukee UJ7/2022 kirjelmän mukaisesti uuden EU:n laajuisen tieliikenteen ja rakennusten polttoaineet kattavan päästökaupan käyttöönottoa. Suomi suhtautuu kuitenkin U61/2021 kirjelmän mukaisesti uuteen päästökauppaan kytkeytyvään komission ehdotukseen ilmastotoimia koskevasta sosiaalirahastosta erityisen kriittisesti.

Ehdotus ilmastotoimia koskevasta sosiaalirahastosta kytkeytyy myös komission uusien omien varojen ehdotukseen sekä rahoituskehysasetusmuutosehdotukseen. Suomi suhtautuu U 22/2022 kirjelmän mukaisesti erityisen kriittisesti voimassa olevan EU:n monivuotisen rahoituskehysten avaamiseen ja huomattavaan kasvattamiseen, jota komission ehdotuksen mukaan rahaston perustaminen edellyttäisi. Suomi kiinnittää erityisesti huomiota uuden EU:n monivuotisen rahoituskehysten jo olemassa oleviin useisiin vihreää siirtymää tukeviin toimiin sekä muihin EU-budjetin ulkopuolella oleviin ilmastotoimiin liittyviin mekanismeihin tai rahastoihin.

Suomi suhtautuu varauksellisesti komission ehdottamaan rahaston suureen kokoon, ottaen huomioon sovitun monivuotisen rahoituskehysten ja elpymisvälineen huomattavat lisäpanostukset ilmastotoimiin.

Mahdollisen rahaston kesto tulisi rajata nykyiselle rahoituskehyskaudelle, eikä tulevalle kehyskaudelle tule tehdä rahaston kautta tosiasiallisia ennakkositoumuksia. Valtioneuvosto katsoo, että liikenteen päästöt tulisi sisällyttää jäsenvaltioiden enimmäissaantoa määrittävään kriteeristöön rakennusten lämmityksen rinnalle. Tämä olisi linjassa rahaston tavoitteiden kanssa ja alustavan arvion mukaan myös kasvattaisi Suomen enimmäissaantoa rahastosta.

Valtioneuvosto katsoo, että mahdollisesta rahastosta tulisi ensisijaisesti tukea toimenpiteitä, joiden avulla voidaan vähentää riippuvuutta fossiilisista polttoaineista. Näiden toimien tulisi vähentää uuden päästökaupan negatiivisia vaikutuksia erityisesti vähävaraisiin kotitalouksiin.

U61/2021 kirjelmän mukaisesti Suomi kuitenkin suhtautuu edelleen erittäin kriittisesti mahdollisuuteen kompensoida jäsenvaltioille niiden haavoittuville kotitalouksille maksettavia suorita tulo-tukia. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden tulee ensisijaisesti vastata perusturvan vähimmäistasosta sosiaaliturva- ja -huoltojärjestelmien osana. Valtioneuvostolla on valmius tarkastella vaihtoehtoisia tukimuotoja kotitalouksille, jotka kohdennettaisiin esimerkiksi investointeihin, joilla kotitaloudet vähentävät riippuvuuttaan fossiilista polttoaineista. Valtioneuvosto katsoo, että yritysten tukemiseen on jo olemassa EU:n tason välineitä, joilla mahdollisen uuden päästökaupan haitallisiin vaikutuksiin voidaan vaikuttaa, kuten esimerkiksi, elpymis- ja palautumistukiväline (RRF), Euroopan aluekehitysrahasto ja oikeudenmukaisen siirtymän rahasto.

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp

Valtioneuvoston arvion mukaan rahastosta ehdotettuun valinnaiseen suoraan tulotukeen ei liity oikeudellisia ongelmia ja se olisi juridisesti mahdollista hyväksyä kokonaisuudessaan yksin ympäristöoikeusperustan (SEUT 192 artiklan 1 kohta) nojalla.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden suunnitelmien täytäntöönpanon edistymistä ja arviointia määrittelevät indikaattorit tulisi sisällyttää rahastoasetukseen komission ehdottamien delegoitujen säädösten sijaan. Valtioneuvosto katsoo, että indikaattorit tulisi sisällyttää ehdotukseen läpinäkyvyyden vahvistamiseksi.

Mikäli 55-valmiuspaketin toteutuminen tilanteessa, jossa Venäjän tuontienergiasta on välttämättä irtautua nopeasti tai valtioneuvoston tavoitteisiin nähden riittävän kunnianhimoisen kokonaisuuden saavuttaminen edellyttäisivät lisäarviointia, valtioneuvostolla on viime kädessä valmius tarkastella ilmastotoimia koskevaa sosiaalirahastoa koskevia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Valtioneuvostolle on keskeistä, että mahdollisen ratkaisun koko olisi nyt esitettyä rahastoa olennaisesti pienempi, sen rahoitus ei edellyttäisi nykyisen rahoituskehyksen tai omien varojen päätöksen muuttamista ja se tulisi kohdentaa jäsenvaltioiden toimiin, joilla vähennettäisiin riippuvuutta fossiilisista polttoaineista. Tässä tarkastelussa tulee monipuolisesti arvioida vaikutukset mm. kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokuntakäsittelyn lähtökohdat. Nyt arvioitava valtioneuvoston kirjelmä kytkeytyy osaksi EU:n Fit for 55 -toimenpidekokonaisuutta. Sosiaalirahaston tarkoituksena on vastata ilmastotoimista koituvien sosiaalisten eriarvoisuuksien tasoittamiseen suuntaamalla tukea ennen kaikkea energian hinnankorotuksista kärsiville kansalaisille ja pienille yrityksille.

Valtioneuvoston kirjelmän tarkoitus on täydentää ja täsmentää aikaisemmin annettua kirjelmää U 61/2021 vp ja siinä esitettyä valtioneuvoston kantaa, jota talousvaliokunta on käsitellyt marraskuussa 2021. Asialla on tiivis yhteys myös valtioneuvoston kirjelmään U 22/2022 vp, joka koski omien varojen päätöstä ja rahoituskehystä ja josta talousvaliokunta on myös lausunut (TaVL 25/2022 vp). Talousvaliokunta viittaa näihin lausuntoihinsa todeten, että niissä esitetyt valiokunnan huomiot ovat edelleen kaikilta osin voimassa, ja täydentää näitä kannanottojaan seuraavasti:

Talousvaliokunta toteaa, että alkuperäistä kirjelmää U 61/2021 vp käsiteltäessä lainsäädäntöehdotus oli vielä varhaisessa vaiheessa, mikä vaikeutti valiokunnan kannan muodostusta. Jo tuolloin oli kuitenkin selvää, että käsittelyssä olevan Fit for 55 -sääntelykokonaisuuden ongelmat huomioon ottaen yksittäisten esitysten muokkaaminen tavalla, joka minimoi kustannuksia ja siten samalla niiden kompensoimisen tarvetta, olisi kestävämpi tie valmiuspaketin tavoitteiden saavuttamiseen kuin käsittelyssä olevan rahaston kaltaisten kompensatioinstrumenttien rakentaminen.

Talousvaliokunta toteaa, että kirjelmän perusteella varsinainen lainsäädäntöehdotus ei ole juuriin muuttunut aikaisemmasta. Valtioneuvoston kanta on kuitenkin kääntynyt huomattavasti suopeammaksi, eikä näytä kaikilta osin tunnustavan eduskunnan kantaa, jonka mukaan Suomi ei

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp

voi edistää mallia, jossa EU toimisi jäsenvaltioiden rinnalla suorien sosiaalietuuksien rahoittajana maksamalla EU:n talousarviosta kotitalouksille suoria tulotukia.

Muuttunut toimintaympäristö. Vaikka kirjelmän mukainen lainsäädäntöehdotus ei merkittävästi poikkea siitä, mitä se oli talousvaliokunnan käsitellessä asiaa marraskuussa 2021, on toimintaympäristö muuttunut. Tällä hetkellä vallitsee konsensus siitä, että on koittamassa laaja talouden taantuma.

Geopoliittisen turvallisuustilanteen muutos on ilmennyt julkisten menojen lisäyspaineiden ja niiden painopisteen muutoksen lisäksi myös hyödykevirtojen katkeamisina ja toimitusvarmuuden heikkenemisenä, mikä on ollut omiaan vielä lisäämään talouden epävarmuuksia. Vallitsevassa tilanteessa onkin tärkeää pystyä vahvistamaan talouden kasvupotentiaalia tasapainoisesti vihreän siirtymän ja taloudellisen häiriönsietokyvyn tukemisen kanssa.

Vaikka yhteiseurooppalaisilla instrumenteilla pyritään turvaamaan jäsenvaltioiden koheesio, on kansallisvaltioiden oma veronkantokyky ja siihen pohjautuva kansalaisten viimekätisen perusturvan toteuttaminen turvattava budjettisuvereniteettiin nojautuen. Kansallinen talouden kestävydestä huolehtiminen ja kilpailukyvyn vahvistaminen ovat yhä tärkeämpiä muuttuvassa, kiihtyvän inflaation ympäristössä.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ilmasto- ja energiaohjelmat yhdistettäisiin ja koordinoitaisiin tehokkaaksi ja kattavaksi kokonaisuudeksi, jotta yhtäältä vältyttäisiin katvealueilta ja päällekkäisyyksiltä, mutta myös siltä, että eri politiikkaohjelmien toimet muodostuisivat vastakkaisiin suuntiin ohjaaviksi. Rahaston tavoitteen saavuttamiseksi on jo nykyiselläänkin olemassa lukuisia erilaisia instrumentteja, jotka näyttävät olevan osin päällekkäisiä sosiaalirahaston kanssa. Taloudellisissa vaikeuksissa olevat yritykset voivat saada tukea oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta poikkeuksellisia olosuhteita varten tilapäisten valtiontukisääntöjen mukaisesti. Innovaattorirahaston tarkoituksena on tukea uusia vähähiilisiä innovaatioita. Lisäksi on vielä modernisaattorirahasto, joka koskee vähemmän vauraita jäsenvaltioita. Myös koheesio- ja aluepolitiikan saralla on lukuisia, vakiintuneita instrumentteja näiden samojen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Rahaston tarkoitus ja oikeutus. Talousvaliokunta katsoo, että valtioneuvoston kirjelmän kuvaus sosiaalirahaston rahoituksesta on epäselvä. On ilmeistä, että puheenjohtajamaa Ranskan kompromissiesityksessä korostetaan sellaisia elementtejä, jotka johtavat päätelmään, jonka mukaan rahastoa koskeva päätöksenteko ei edellyttäisi jäsenvaltioiden täyttä yksimielisyyttä.

Jos sosiaalirahaston oikeutusta arvioidaan siten, että ”unionilla olisi toimivalta myös suorien tulotukien osalta, koska kustannusten aiheuttamat haitalliset sosiaaliset heijastevaikutukset ovat seurausta päästökaupan laajennuksesta,” herää kysymys, mitkä yhteiskunnalliset asiat enää jäisivät tämän jälkeen unionin toimivallan ulkopuolelle.

Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn kantaan, jonka mukaan sosiaalirahasto on enemmän sosiaali- kuin ilmastopolitiikkaa. Talousvaliokunta muistuttaa, että EU-politiikan toteutuksessa valtioneuvoston on varmistettava se, että sosiaalipolitiikka ja -järjestelmät ovat jatkossakin kansallisessa toimivallassa. Suuri valiokunta on katsonut (SuVL 5/2021 vp), et-

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp

tei tällaisia kysymyksiä tule välillisestikään ehdotetun rahaston kaltaisin järjestelyin siirtää EU:n kautta toteutettaviksi.

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että Suomelle edullista olisi, jos nyt ehdotetun instrumentin rahoituksesta olisi mahdollisimman suuri osa päästökaupan tuloilla katettavaa. Siltä osin kuin rahoitusvajetta jää, voisi Venäjältä tuotavalle fossiiliselle energialle määrättävä tulli olla tasapainoinen ratkaisu vajeen täyttämiseksi.

Päätelmiä. Euroopan vakaus ja kestävä kasvu on myös Suomen etu, minkä vuoksi joillakin sektoreilla voi olla perusteltua puoltaa EU-valtioiden keskinäistä solidaarisuutta ilmentäviä ratkaisuja. Tällaisia voivat olla sellaiset EU:n yhteiset julkishyödykkeet, jotka on selkeästi tarkoituksenmukaisinta järjestää koko EU:n alueen yhteisinä toimina esimerkiksi volyyymiin tai strategiaan kumppanuuksiin liittyvien syiden vuoksi. Suomen on kuitenkin edellytettävä yhteisvastuullisen järjestelmän osallistujilta ennakkollista, johdonmukaista ja uskottavaa toimintaa talouden tervehdyttämiseksi niiltä osin kuin se on tarpeen järjestelmän tasapuolisten lähtökohtien turvaamiseksi. Tukien tulisi ohjata jäsenvaltioita ja niiden kansalaisia omiin ilmastotoimiin ja taloudelliseen toimeliaisuuteen kannustavaan sosiaalipolitiikkaan.

Kun joustoissa ja tukimekanismeissa halutaan luoda siltaa fossiilisista polttoaineista kohti kestävämpien energianlähteiden käyttöä, on vaikeaa erottaa, mitkä ongelmat ovat johdettavissa tuen saajiin nähden ulkoisista seikoista ja milloin on kysymys pääasiallisesti huonon taloudenpidon tai energiapolitiikan johdosta eskaloituvista vaikeuksista tai pyrkimyksestä saada unionitasoista rahoitusta hankkeille, jotka olisivat tulleet jäsenvaltioissa toteutetuiksi muutoinkin. Yhteisesti rahoitettavalla instrumentilla ei tule tukea politiikkaa, joka mahdollistaa sen, että kansallisia toimia fossiilisista energianlähteistä irtautumiseksi lykätään.

Talousvaliokunta toistaa aiemmin (U 61/2021 vp — TaVL 51/2021 vp) lausumansa, jonka mukaan Suomen tulee torjua kehityssuunta, jossa perustetaan kumulatiivisesti yhä uusia instrumentteja, joilla jäsenvaltioilta kerätään ja jaetaan takaisin varoja samankaltaisin tai yhdensuuntaisin kriteerein siten, että maksutaakan epäsymmetria toteutuu samankaltaisesti useissa instrumenteissa. Yksittäisen jäsenvaltion asema riippuu kuitenkin lopulta sille kohdistuvasta eri instrumenttien myötä kumuloituvasta maksusuudesta ja niistä kriteereistä, joiden perusteella sen kansalaiset ja yritykset voivat hyödyntää tukijärjestelmiä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp

Helsingissä 14.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Riitta Mäkinen sd

varajäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

EU:n puheenjohtajamaa Ranska on esitellyt kolme uudenlaista vaihtoehtoa sosiaalisen ilmasto-rahaston perustamiseksi. Yhteistä niillä on, että niihin ei vaadittaisi kaikkien jäsenmaiden suostumusta siitä huolimatta, että jäsenmaiden välille muodostuisi suoranaisia tulonsiirtoja.

Tällainen kehitys on torjuttava määrätietoisesti. Suomi ei voi hyväksyä kehityssuuntaa, jossa komission toimivalta ulottuu jäsenmaiden sisäiseen sosiaaliturvaan. Erityisen torjuttavana tulee pitää kehitystä, jossa komission toimivalta ulottuisi jäsenmaiden väliin velvoittaviin tulonsiirto-toimiin.

EU:lle ei toimivaltaa sosiaalipolitiikka-sektorille

Jos sosiaalirahaston oikeutusta arvioidaan siten, että "unionilla olisi toimivalta myös suorien tulotukien osalta, koska kustannusten aiheuttamat haitalliset sosiaaliset heijastevaikutukset ovat seurausta päästökaupan laajennuksesta," herää kysymys, mitkä yhteiskunnalliset asiat enää jäisivät tämän jälkeen unionin toimivallan ulkopuolelle.

Rahaston tavoitteet voidaan toteuttaa muutoinkin

Asiantuntijalausunnoissa on muistutettu: "Sosiaalirahasto olisi toteutuessaan epäilemättä vastoin niitä lausumia, jotka eduskunta äskettäin perustellusti esitti elpymisvälineen hyväksymisen yhteydessä. Uuden rahaston hyväksymisellä olisi todennäköisesti epäsuotuisia vaikutuksia eduskunnan uskottavuudelle kansalaisten ja unionin jäsenmaiden kesken."

EU:ssa on jo olemassa käytössään instrumentteja, joilla rahaston tavoitteet täytyisivät, joten on aiheellista miettiä perimmäistä syytä koko rahastoesitykseen.

Suomella on riittävästi taloudellisia haasteita ilman tällaista sosiaaliturvarahastoakin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta edellyttää valtioneuvostoa muodostamaan Suomen kannan kansallinen etu huomioiden ja näin ollen hylkäämään esitetyt komission ehdotukset sekä EU-puheenjohtajamaa Ranskan esittämät kompromissiehdotukset.

**Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp
Eriävä mielipide 1**

Helsingissä 14.6.2022

Veikko Vallin ps
Minna Reijonen ps
Sakari Puisto ps

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Valtioneuvoston U-jatkokirjelmä (U 61/2021 vp) käsittelee EU:lle suunniteltavaa ilmastotoimien sosiaalirahastoa (Social Climate Fund). Sen tavoitteena on kompensoida 55-valmiuspaketin tuomaa taloudellista taakkaa muun muassa haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille, tieliikenteen käyttäjille ja mikroyrityksille eri puolilla unionia. Jäsenmaiden on tarkoitus luovuttaa neljäsosa uuden tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan huutokauppataloista EU:n omiksi varoiksi, jotka ohjataan sosiaalirahastolle. Ehdotus edellyttää muutoksia EU:n omia varoja koskevaan päätökseen sekä monivuotiseen rahoituskehukseen.

Kokoomus ei hyväksy EU:n kehittämistä epäsymmetriseksi tulonsiirtounioksi. Kokoomus kannattaa EU:n toimivallan kasvattamista läheisyysperiaatteen mukaisesti niin ilmastomuutoksen vastaisessa työssä, kansainvälisten turvallisuussuhkien torjunnassa kuin muissa globaaleissa haasteissa. Vain ylikansallisella vahvalla yhteistyöllä voidaan ratkaista globaaleja haasteita. Toimivaltaa tuleekin kuitenkin kehittää läheisyysperiaatetta kunnioittaen, selkeillä toimivaltasuhteilla sekä huolehtimalla jäsenmaiden vastuuden ja velvollisuuksien tasapainosta.

Kokoomus katsoo, että sosiaalirahastolla siirretään osin puutteellisin perustein varoja maille, jotka eivät ole edistyneet ilmasto- ja energiatehokkuustoimensa tavoitteiden mukaisesti. Sosiaalirahasto siis palkitsee jäsenmaita korkeista päästöistä. Käytäntö paitsi on epäoikeudenmukainen johtaa myös päästöjen lisääntymiseen, kun rahaa ohjataan vähemmän energiatehokkaissa maissa fossiilisten polttoaineiden käyttöön.

Toisaalta sosiaalirahasto on katsottavissa EU-tasoisena sosiaalipoliittisen toimivallan lisäämiseksi. Kokoomus katsoo, että EU:n toimivallan lisääminen sosiaalirahaston keinolla on epätarkoituksenmukaista ja vastoin aiemmin eduskunnassa hyväksytyjä linjauksia.

Suomen tulee osallistua aktiivisesti keskusteluun unionin uusista omista varoista ja arvioida tulevia ehdotuksia, kuten hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia ja digitaaliveroa. EU:n omia varoja kehittämällä voidaan esimerkiksi vähentää elpymisvälineen takaisinmaksusta jäsenvaltioille aiheutuvaa maksuosuutta. Muutokset omien varojen järjestelmään eivät saa suhteettomasti lisätä Suomen maksuosuutta, vaan pääsääntöisesti EU:n kehittämisen tulee tarkoittaa sellaisten toimintojen siirtämistä EU-tasolle, jotka on tehokkainta järjestää ylikansallisesti. Päätökset EU:n omista varoista tulee säilyttää yksimielisen päätöksenteon piirissä. Komission esittämistä EU:n uusista tulolähteistä muovivero ja päästökauppajärjestelmän laajentaminen ovat Suomelle edullisia tapoja kasvattaa EU:n omia varoja. Uudet omat varat eivät saa kasvattaa kansalaisten kokonaisverorasitusta.

EU:n elpymisvälineen käsittelyn (VaVM 4/2021 vp — HE 260/2021 vp) yhteydessä eduskunta otti kannakseen sen, että elpymisväline on kertaluonteinen eikä Suomen tule jatkossa hyväksyä vastaavia järjestelyitä. Sosiaalirahasto rinnastuu asiantuntijapalautteen perusteella rakenteeltaan ja toimintaperiaatteeltaan elpymisvälineeseen. Osin sosiaalirahaston toiminta on jopa päällekkäistä jo olemassa olevien mekanismien kanssa. Talousvaliokunnan saaman asiantuntijapalaut-

Valiokunnan lausunto TaVL 31/2022 vp
Eriävä mielipide 2

teen perusteella valtioneuvoston kanta on jatkokirjelmässä muuttunut hyväksyvämmäksi ja hyväksyvämmäksi suhteessa eduskunnan nimenomaiseen edellä mainitussa mietinnössä hyväksytyihin periaatteisiin. Edellä olevan perusteella kokoomus katsoo, että Suomen kannan sosiaalirahastoon tulee olla yksiselitteisen kielteinen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon ja että suuri valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin EU:n sosiaalirahaston perustamisen esittämiseksi.

Helsingissä 14.6.2022

Sanni Grahn-Laasonen kok
Heikki Vestman kok