LAUSUNTO

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta

(U 61/2021 vp)
9.11.2021

Antti Ronkainen
Väitöskirjatutkija
Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Helsingin yliopisto

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta. Kommentoin lausunnossani komission ehdottamaan uuteen päästökauppaan ja sosiaalirahastoon liittyviä taloudellisia ja poliittisia ongelmia sekä esitän ehdotuksen valtioneuvoston kriittisen kannan kehittämiseksi.

1. Komission ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston lähtökohta

Ilmastotoimia koskeva sosiaalirahasto on osa komission 55-valmiuspakettia, jolla pyritään vähentämään päästöjä 55 % vuoteen 2030 mennessä. Osana 55-valmiuspakettia komissio on ehdottanut uutta päästökauppajärjestelmää rakennuksissa ja tieliikenteessä käytettäville fossiilisille polttoaineille. Kyseessä on perinteinen ekonomistin ratkaisu, jossa saastuttamisen hintaa korottamalla pyritään vähentämään päästöjä, lisäämään kannusteita investoimiseksi puhtaisiin teknologioihin ja täten edesauttamaan vihreää siirtymää. Ongelmana kuitenkin on, että komission uudesta päästökaupasta aiheutuvat suuremmat kustannukset sattuvat erityisesti valmiiksi vähävaraisiin kotitalouksiin, tieliikenteen käyttäjiin ja mikroyrittäjiin. Jos ilmastotoimien kustannukset ovat kohtuuttomia ja ympäristötoimet koetaan sitä kautta epäoikeudenmukaisiksi, voivat ilmastotoimien kunnianhimo aiheuttaa laajaa poliittista vastustusta ja kääntyä itseään vastaan.

Sosiaalirahaston lähtökohta on vastata tähän ongelmaan korostamalla ympäristötoimien sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Päästökaupan negatiivisten vaikutusten hillitsemiseksi komissio esittää, että uuden päästökauppajärjestelmän arvioiduista tuotoista sijoitettaisiin noin 25 prosenttia 72,2 miljardin euron suuruiseen sosiaalirahastoon. Rahastosta myönnettäviä avustuksia voisi käyttää suoraan tukeen sekä investointeihin, jotka vähentäisivät riippuvuutta fossiilisista polttoaineista rakennusten

lämmityksessä ja liikenteessä. Lisäksi jäsenmailta edellytettäisiin vähintään 50 % kansallista osallistumista kokonaiskustannuksiin, jolloin rahaston suuruus tuplaantuisi 144,4 miljardiin.

2. Uuteen päästökauppaan ja sosiaalirahastoon liittyvät poliittiset ja taloudelliset ongelmat

Sosiaalirahaston tarkoituksena on varmistaa sekä kunnianhimoiset ilmastotavoitteet että niiden mahdollisimman laaja hyväksyntä. Molemmat tavoitteet ovat saaneet EU-mailta kovaa kritiikkiä. Toisaalta hiilestä riippuvaiset itäiset EU-maat (Puola, Unkari & Romania) ovat vastustaneet uutta päästökauppajärjestelmää, koska ovat pelänneet sen nostavan energian ja polttoaineiden hintoja heillä enemmän kuin esimerkiksi läntisessä Euroopassa. Toisaalta pohjoiset maat (kuten Suomi ja Ruotsi) ovat suhtautuneet ilmastorahastoon kriittisesti, koska se lisää jäsenmaiden välisiä tulonsiirtoja ja hyödyttää niitä EU-maita, jotka ovat jo valmiiksi jääneet jälkeen vihreässä siirtymässä. Nämä huolet käyvät selkeästi ilmi myös valtioneuvoston U-kirjeestä. Komissio on puolestaan ilmaissut, että uutta päästökauppajärjestelmää ei tule ilman nyt ehdotettua sosiaalirahastoa, jolloin 55-valmiuspaketin yksi tärkeimmistä keinoista EU:n päästötavoitteiden saavuttamiseksi ei tulisi toteutumaan.[1]

Poliittisen vastustuksen lisäksi tutkimuslaitokset ovat esittäneet kriittisiä huomioita komission esittämästä uudesta päästökaupasta ja siihen liittyvästä sosiaalirahastosta. Ensinnäkään ei ole taattua, että huomioiden ilmastonmuutoksen nopeuden uusi päästökaupan muoto johtaisi riittävän nopeisiin uusiin investointeihin EU:n päästötavoitteiden saavuttamiseksi. Toiseksi ei ole lainkaan taattua, että nyt esitetty sosiaalirahasto on riittävän suuri kattamaan uudesta päästökaupasta todennäköisesti aiheutuvaa ympäristököyhyyttä. Suurin riski komission ehdottomissa uudessa päästökaupassa ja sosiaalirahastossa onkin, että ne ovat sekä vihreän siirtymän riittävän nopean edistämisen

[1] Eri maiden suhtautumisesta 55-valmiuspakettiin ja sosiaalirahastoon, ks. esim: *EU countries slam new carbon market plans as energy prices soar*, Euractiv 12.10.2021: https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-countries-slam-new-carbon-market-plans-as-energy-prices-soar/

että sosiaalisen oikeudenmukaisuuden varmistamisen kannalta riittämättömiä ja pahimmillaan itseään vastaan kääntyviä toimia.[2]

Vaikka komission esityksessä on huomioitu tärkeä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ulottuvuus vihreässä siirtymässä, ehdotuksessa sinällään korostuu markkinoiden hinnoitteluvoimaan perustuva ekonomismi, joka voi ylipäätään olla liian tehoton ja epätarkoituksenmukainen toimintamalli riittävän nopean rakenteellisen siirtymän saavuttamiseksi. Päästökauppaan perustuva malli ei esimerkiksi kykene erottelemaan esimerkiksi hiilen tarpeetonta väärinkäyttöä (kuten esimerkiksi miljardöörien kilpajuoksua avaruuteen) tai tarkoituksenmukaista käyttöä (ekologisesti kestävämpien infrastruktuurien rakentamiseksi).

3. Suomen kanta sosiaalirahastoksi

Valtioneuvoston kirjelmän perusteella Suomi suhtautuu avoimesti uuteen päästökauppaan, mutta erittäin kriittisesti sosiaalirahastoon. Sen lisäksi, että Suomi vastustaa EU-maiden välisten tulonsiirtojen kasvattamista, Suomi on suhtautunut kielteisesti EU:n yhteisen velan kasvattamiseen vaatimalla, että EU:n elpymisrahasto on kertaluontoinen väline. Valtioneuvosto näyttää siis olettavan, että samanaikaisesti kun EU:n tulee edistää kunnianhimoisia ympäristötavoitteita ylikansallisesti, jäsenmaat olisivat kuitenkin kansallisesti vastuussa EU-tason ympäristötoimien sosiaalisten seurausten hillinnästä.

Tämä kanta on nähdäkseni ongelmallinen. Valmiiksi polarisoituneessa tilanteessa Suomen kanta voi asettaa EU-maita entisestään toisiaan vastaan sekä lisätä Suomen vaatimien kunnianhimoisten ympäristötoimien vastustusta. Ranskassa vuonna 2018 alkaneet keltaliivien mielenosoitukset johtuivat paitsi ympäristötoimista, myös laajasta laajempaan talouspoliittiseen kehitykseen liittyvästä sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden tunteesta. Vaikka valtioneuvosto on korostanut oikeudenmu-

[2] Camille Defard – *A Social Climate Fund For a Fair Energy Transition*, Jacques Delors Institute policy brief 6.10.2021: https://institutdelors.eu/en/publications/a-social-climate-fund/

kaista siirtymää hallitusohjelmassaan, EU-tason päätöksenteossa Suomen kanta uuden päästökaupan kannattamisesta ja sosiaalirahaston vastustamisesta eivät ole nähdäkseni poliittisesti kestäviä.

Toisaalta kirjelmässä annetaan ymmärtää, että valtioneuvostolla on kuitenkin valmius tarkastella vaihtoehtoisia aloitteita lisäselvitysten jälkeen myöhemmässä vaiheessa. Koska kirjelmästä ei kuitenkaan määritellä tarkemmin, minkälaista kokonaisratkaisua Suomi tavoittelee, esitän lausuntoni lopuksi yhden näkökulman 55-valmiuspakettiin sisältyvän päästötavoitteen saavuttamiseksi.

4. Ehdotus Suomen kannan täsmentämiseksi

Vaikka komission esitykset uudesta päästökaupasta ja sosiaalirahastosta ovat sinällään kannatettavia, ne sisältävät lukuisia taloudellisia ja poliittisia riskejä. Sen lisäksi, että päästökauppa ja sosiaalirahasto voivat olla riittämättömiä toimia EU:n päästötavoitteiden saavuttamiseksi, ne voivat pahimmillaan lisätä ympäristököyhyyttä ja poliittista epäluottamusta EU-maiden välillä. Koska Suomi korostaa EU-tason talous- ja ympäristöpolitiikassaan, että jokainen EU-maa on vastuussa ensisijaisesti itsestään, Suomen voisi olla järkevää kannattaa pelkän uuden päästökauppajärjestelmän sijaan sellaisia toimia, joilla lisätään kansallisella tasolla ympäristöinvestointeja.

Tutkimuslaitokset ovat esittäneet tällaisia malleja, joilla pyritään lisäämään kotitalouksien ja yritysten kannustimia päästövähennyksiä tukevien investointien tekemiseksi.[3] Yksi keskeinen keino olisi julkiset kompensaatiot kotitalouksille ja yrityksille, jotka tekevät investointeja siirtyäkseen vähäpäästöisempiin lämmittämisen ja liikkumisen muotoihin. Käytännössä valtio tukisi tällaisen investoinnin tekeviä kotitalouksia ja yrityksiä vakuutuksen kaltaisella maksulla, joka takaisi, että puhtaampi energia ja polttoaine olisivat aina halvempia kuin syrjäytettävät fossiiliset vaihtoehdot. Järjestely loisi yksityisille toimijoille kannusteen vähentää päästöjä, minkä lisäksi se loisi puhtaan teknologian yrityksille lisää kysyntää ja työpaikkoja, mikä mahdollistaisi edelleen teknologioiden

[3] Ben McWilliams & Georg Zachmann – *Making sure green household investment pays off*, Bruegel 19.7.2021: https://www.bruegel.org/2021/07/making-sure-green-household-investment-pays-off/

kehittämisen ja puhtaan energian hintojen alentamisen. Tällainen uudistus voitaisiin ottaa käyttöön nopeasti kansallisella tasolla ja se edistäisi EU:n päästötavoitteen saavuttamista todennäköisesti paljon nopeammin kuin komission ehdottama uusi päästökauppajärjestelmä. Järjestelystä voitaisiin luopua, kun hintaero puhtaiden ja fossiilisten välillä olisi tasoittunut tarpeeksi.

EU-tasolla keskeinen keino tämänkaltaisen kansallisen ympäristötuen edistämiseksi olisi EU:n budjettisääntöjen uudistus, joka on parhaillaan käynnissä. Ekonomistit ovat esittäneet niin sanottua kultaista sääntöä, jossa vihreät investoinnit jätettäisiin EU:n 3 prosentin alijäämäsäännön ulkopuolelle.[4] Tällainen julkisen tuen muoto, jolla pyritään lisäämään yksityisiä investointeja vihreään siirtymään, voitaisiin määrittää yhtenä konkreettisena toimena kultaisen säännön piiriin. Kultainen sääntö varmistaisi, ettei jäsenmaiden tarvitsisi asettaa esimerkiksi investointeja koulutukseen ja tukia vihreään siirtymään toisiaan vastaan, koska tämänkaltaiset tuet eivät kasvattaisi EU:n budjettisääntöjen mittaamaa alijäämää.

Jos Suomi korostaa jokaisen maan vastuuta talouspolitiikasta ja ympäristönmuutoksen vastaisista toimista, nykyisten EU:n talouspolitiikkaa koskevian perälautojensa puitteissa Suomen olisikin loogista pyrkiä hakemaan poikkeuksia vihreille investoinneille EU:n budjettisääntöjen uudistuksessa mahdollisimman kunnianhimoisen ilmastopolitiikan varmistamiseksi ja EU:n päästötavoitteiden saavuttamiseksi.

[4] Zsolt Darvas & Guntram B. Wolff – *A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation*. Bruegel, 9.9.2021: https://www.bruegel.org/2021/09/a-green-fiscal-pact-climate-investment-in-times-of-budget-consolidation/