HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 9.11.2021

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta

Eduskunnan talousvaliokunnalle 10.11.2021

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä koskien ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamista (U 61/2021 vp). Komission ehdotuksella perustettaisiin uusi 72,2 miljardin euron ilmastotoimien sosiaalirahasto, jonka tavoitteena olisi vähentää uuden päästökauppajärjestelmän aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin, mikroyrityksiin ja liikenteen käyttäjiin. Vaikka nyt tehty komission ehdotus on uusi, liittyy se lähtökohdiltaan ja keskeisiltä periaatteiltaan useaan valiokunnassa aikaisemmin esillä olleeseen EU-aloitteeseen.

Kokonaisuutena arvioni on samansuuntainen kuin valtioneuvoston kirjelmässä esitetty, pitkä mutta alustavaksi kuvattu kannanotto. Kirjelmän mukaan

> *Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti EU:n budjetin omien varojen käyttämiseen uuden ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston rahoittamisessa. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdottamaan rahaston suureen kokoon, ottaen huomioon vasta sovitun monivuotisen rahoituskehyksen ja elpymisvälineen huomattavat lisäpanostukset ilmastotoimiin. Näiden lisäpanostusten mahdollinen osittainen uudelleenkohdentaminen erityisesti sosiaalirahaston tavoitteiden toteuttamiseen edellyttää lisäselvitystä. Lisäksi valtioneuvosto suhtautuu erityisen kriittisesti komission ehdottamaan lähtökohtaan, jonka mukaan rahaston perustaminen edellyttäisi voimassa olevan EU:n monivuotisen rahoituskehyksen avaamista ja*

huomattavaa kasvattamista, ja jolla tehtäisiin ennakollisia sitoumuksia EU:n tulevalle rahoituskehyskaudelle vuoden 2028 jälkeen.

Valtioneuvosto suhtautuu erityisen kriittisesti ehdotukseen sisältyvään mahdollisuuteen rahoittaa suoria tulotukia EU:n talousarviosta, jolloin EU toimisi jäsenvaltioiden rinnalla suorien sosiaalietuuksien rahoittajana. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden tulee ensisijaisesti vastata perusturvan vähimmäistasosta sosiaaliturva- ja -huoltojärjestelmien osana.

Käytännössä komission ehdotus jatkaa nyt sitä Next Generation EU-paketissa nopeutunutta kehityskulkua, jossa EU-budjetin koko kasvaa samalla kun siitä suunnataan mittavasti rahaa tarkoituksiin, jotka aikaisemmin on rahoitettu kansallisista budjeteista. Täten asiassa konkretisoituvat useat niistä kysymyksistä, jotka sisältyivät eduskunnan viimekeväiseen, omien varojen päätöksen hyväksymisen yhteydessä annettuun ponteen. Siinä eduskunta edellytti mm., ettei Suomi ”sitoudu toimiin, jotka muokkaavat Euroopan unionia epäsymmetrisen tulonsiirtounionin suuntaan. Suomi edellyttää järjestelyjä, joissa vastuu ja valta velan ottamisesta ja hoitamisesta ovat samoissa käsissä, eivätkä eriydy aiheuttaen moraalikatoa ja lisäten ylivelkaantumisen riskiä. Suomi ei hyväksy järjestelyjä, jotka heikentävät jäsenvaltioiden kannustimia julkistalouksiensa tervehdyttämiseen ja kasvattavat rahoitus- ja makrovakausriskejä Euroopassa”, ”hyväksy Suomelle haitallisia ylikansallisia veroja” ja että ”Euroopan unionin uusien varojen järjestelmän kehittäminen ei johda Suomen kokonaisveroasteen nousuun” (EV 54/2021 vp). Näihin ponsiin valtioneuvoston kirjelmässä ei suoranaisesti viitata.

Neuvotteludynamiikan näkökulmasta on huomattava, että komission esittämästä asetuksesta voidaan päättää neuvostossa määräenemmistöllä myös Suomen vastustaessa ehdotusta, joten merkittävää on, kuinka laajan tuen se muissa jäsenvaltioissa saa ja kyetäänkö sitä neuvotteluissa muokkaamaan. Kun ehdotuksen rahoittamiseen ei kuitenkaan ole osoittaa varoja nykyisestä omien varojen päätöksestä ja tätä tulisi muuttaa, käytännössä ehdotuksen rahoituspohja edellyttää myös Suomen suostumusta.

Arvioin komission ehdotusta kolmesta lähtökohdasta. Näistä ensimmäinen liittyy unionin toimivaltaan; toinen varojen hallinnointiin ja kolmas (ei vielä annettuun) ehdotukseen omien varojen päätöksen muuttamisesta. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Oikeusperusta ja unionin toimivalta:

Komissio esittää ehdotuksen oikeusperustaksi SEUT 91 artiklan 1 kohdan d alakohtaa (liikenne), 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö) ja 194 artiklan 1 kohdan c alakohtaa (energia). Kyseinen oikeusperustayhdistelmä on sinänsä menettelyllisesti mahdollinen, ja se luo toimivallan monenlaisille ilmastoon liittyville toimille. Käytännössä voidaan ajatella sen mahdollistavan myös jonkinlaisen rahaston perustamisen, jonka avulla pyritään unionin ilmastotavoitteiden saavuttamiseen myös jäsenvaltioille annettavan, niiden omia toimia täydentävään taloudellisen tuen kautta, mikäli tämä tukee unionin perussopimuksissa määriteltyjä tavoitteita ja täyttää suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen asettamat kriteerit. Täten unionilla lienee toimivaltaa tukea toimenpiteiden ja investointien rahoittamista mm. seuraavilla aloilla: energiatehokkuus, rakennusten perusparannukset,

kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen sekä päästötön ja vähäpäästöinen liikkuminen ja liikenne.

Valtioneuvoston kirjelmässä kuitenkin erityisenä ongelmana nähdään se, mahdollistavatko ehdotetut oikeusperustat myös ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisen tilapäisen suoran tulotuen kompensoinnin jäsenvaltioiden haavoittuville kotitalouksille ja liikenteen käyttäjille. Komission ehdotuksessa jäsenvaltioiden tekemiin kansallisiin suunnitelmiin voisi sisältyä myös tilapäistä suoraa tulotukea haavoittuville kotitalouksille ja kotitalouksille, ja jolla vähennettäisiin rakennusten ja tieliikenteen päästökaupasta johtuvan fossiilisten polttoaineiden hinnannousun välittömiä vaikutuksia. Valtioneuvoston kriittiseen arvioon asiassa voi yhtyä.

Kysymystä voidaan lähestyä ainakin kahta kautta. Sinänsä EU-tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että säädöksillä voidaan niiden pääasiallisten tavoitteiden lisäksi tavoitella myös erinäisiä liitännäisiä tavoitteita ilman erillistä toimivaltaperustetta, olettaen että ne ovat suhteessa pääasialliseen tavoitteeseen liitännäisiä ja toissijaisia. Täten ehdotusta on tarpeen tutkia paitsi sille määritellyn pääasiallisen tavoitteen, myös sen muun sisällön perusteella, arvioiden myös erilaisten tavoitteiden keskinäissuhteita. Onko tämänkaltaisen tulotuen maksaminen tosiasiallisesti osa ilmastotavoitteiden toteuttamista? Vai onko se tosiasiallisesti itsenäinen, sosiaalipoliittinen tavoite, joka edellyttäisi erillistä toimivaltaperustetta?

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, että energiaköyhyyden estäminen on osa yleistä sosiaalipolitiikkaa. Sosiaalipolitiikka kuuluu SEUT 4 artiklan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden väliseen jaettuun toimivaltaan ainoastaan siltä osin, kun siitä määrätään EUT-sopimuksessa (SEUT 151-161 artikla). Kyseiset määräykset liittyvät rajattuun sektoriin sosiaalipolitiikkaa, eikä niiden perusteella ole luotu järjestelyjä, joiden tavoitteena olisi köyhyyden torjuminen. EU:lla ei ole nimenomaista toimivaltaa sosiaalietuuksien rahoittamiseen, eikä perussopimuksissa ole määräyksiä perusturvan vähimmäistasosta sosiaaliturva- ja -huoltojärjestelmien osana. SEUT 4 artiklan perusteella nämä kysymykset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Mikä merkitys olisi unionin kokonaiskehityksen kannalta sillä, että jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten toimien rahoittamista ryhdyttäisiin pala palalta siirtämään unionin rahoituskehysten alaisuuteen?

Täten asiaan liittyy myös periaatteellisempi kysymys EU-budjetin kasvattamisesta niin, että siitä entistä suurempi osa suunnataan kattamaan jäsenvaltioiden vastuulla aikaisemmin olleita kustannuksia. Saanto kohdistuisi komission ehdotuksessa korostetusti keskimääräistä alemman tulotason jäsenvaltioihin. Koska Suomi kuuluu keskimääräistä korkeamman tulotason jäsenvaltioihin, jäisi Suomen saanto-osuus siten alhaiseksi. Taloudellisesta näkökulmasta tämä on Suomen kaltaiselle nettomaksajalle epäedullista: Suomen nettomaksuksi hankkeesta valtioneuvosto arvioi noin 840 milj. euroa. Oikeudellisesta näkökulmasta on kuitenkin kysyttävä myös, onko toimivallanjaolla ja no bailout -periaatteella enää merkitystä, mikäli käytännössä mitkä tahansa jäsenvaltion budjeteista tähän asti maksetut kulut voidaan jatkossa kuitata maksettaviksi EU-budjetista, riippumatta siitä, kenen toimivaltaan niiden toteuttaminen kuuluu?

Toisaalta valtioneuvosto korostaa myös, kuinka ”perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeudet. Ehdotuksen tavoitteena on tukea, että jäsenvaltioiden hallinto tukee sitä, että kaikista heikoimmassa asemassa on mahdollisuudet tehdä päästövähennyksiä, ilman että heidän oikeutensa välttämättömään elintasoon vaarantuu. Siten komission asetusehdotuksen voidaan katsoa tukevan perustuslain 22 §:n toteuttamista.” Katsooko valtioneuvosto siis, että perustuslakia tulisi tulkita niin, että Suomen tulee turvata erinäisten taloudellisten ja sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen koko EU:n alueella? Kun taloudellisten varojen määrä on aina rajattu, on selvää, ettei nyt esitetty hanke myötävaikuta näiden oikeuksien toteutumiseen Suomessa – pikemminkin päinvastoin.

Tältä osin järjestelyssä näyttää olevan kysymys juuri sellaisesta eduskunnan em. ponnessa mainitusta toimesta, joka muokkaa ”Euroopan unionia epäsymmetrisen tulonsiirtounionin suuntaan” ja samalla myötävaikuttaa kehitykseen, jossa vastuusuhteet kansallisten menojen ja niihin liittyvien vastuiden välillä muuttuvat väljemmiksi.

Varojen hallinnointi ja päätöksenteko

Komission ehdotuksen mukaan rahastosta myönnettävät avustukset voisi jäsenvaltioissa käyttää toimiin, jotka vähentäisivät riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ja edesauttaisivat siirtymää kohti vähä- ja nollapäästöistä liikennettä ja rakennusten lämmitystä. Jäsenvaltiot määrittäisivät nämä toimet kansallisten tarpeittensa mukaan. Käytännössä ne laatisivat kansalliset suunnitelmat, joihin tulisi sisällyttää asetuksessa määritellyllä tavalla toimenpiteitä ja investointeja, joilla puututtaisiin hiilen hinnoittelun vaikutuksiin haavoittuviin kotitalouksiin, haavoittuviin mikroyrityksiin ja haavoittuviin liikenteen käyttäjiin.

Käytännössä ehdotettu menettely muistuttaa menettelyä, jota on sovellettu myös elpymisvälinestä myönnettävän rahoituksen jaossa. Sen kohdalla jäsenvaltioilla on ollut käytännössä lähes vapaat kädet esittää EU-varojen suuntaamista kansallisesti tärkeinä pitämiinsä kohteisiin, sikäli kun ne mahtuvat EU-asetuksissa asetettuihin sangen väljiin raameihin (pl. Puolustusmenot ja pankkituki).

Kansallisella tasolla menettelyt korostavat hallituksen asemaa; kansallisten parlamenttien tai kansalaisyhteiskunnan osallistuminen valmisteluun on ollut jo aikataulusyistä äärimmäisen niukkaa.[1] Useissa jäsenvaltioissa työtä on ulkoistettu konsulteille, ja huolet varojen väärinkäytöstä ovat yleisiä.[2] Komissiossa ehdotusten yksityiskohtaiseen läpikäymiseen ei ole ollut käytännössä realistisia mahdollisuuksia, ja käsittely neuvostossa on lähinnä muodollisuus. Väliarviointien odotetaan politisoituvan laajasti, mm. koska rahoituksen kriteerit ja välietapit ovat usein epäselviä. EU-rahoituksen onnistuneeseen käyttöön liittyy merkittäviä riskejä.

[1] Ks tästä esim ‘The Recovery Files: scrutinising the billions from Brussels’ - https://www.ftm.eu/articles/corona-recovery-fund-europe .

[2] Sekä EU:n tilintarkastustuomioistuin että petoksentorjunatyksikkö OLAF ovat varottaneet asiasta, ks tästä https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INauditinbrief-2020/INauditinbrief-2020_EN.pdf ja https://www.ft.com/content/2a44890b-75c7-4133-9b6f-94300467f412 .

Siksi olisikin tarpeen arvioida huolella esimerkiksi RFF-välineen soveltamisesta syntyneitä kokemuksia ennen kun sille luodaan jatkoa tavalla, joka todennäköisesti ylittää yhtä lailla EU:n toimielinten kyvyn seurata ja valvoa rahoituksen käyttöä tehokkaasti. Tämä on ennakkoedellytys sille, että toimien voitaisiin odottaa luovan konkreettista eurooppalaista lisäarvoa.

Mikäli ehdotus kuitenkin etenee, olisi tärkeä määritellä rahoituskohteet asetuksen tasolla tarkkaan niin, että ne tosiasiallisesti edistävät unionin ilmastotavoitteita eivätkä luo pohjaa (ja täten uutta ennakkotapausta) kansallisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden edistämiseen unionin rahoituksen varassa.

Uudet omat varat ja omien varojen päätös

Komission ehdotuksen mukaan uusi rahasto toimisi vuosina 2025–2032 ja ulottuisi kahdelle rahoituskehyskaudelle. Tähän liittyvän päästökauppadirektiivin muutosehdotuksen mukaan vuodesta 2026 lähtien osa uudesta tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan huutokauppatuloista ohjattaisiin EU:n omaksi varaksi. Jäsenvaltiot luovuttaisivat siis osan keräämistään uuden päästökaupan huutokauppatuloista EU-budjettiin omina varoina. Näiden uusien tulojen mukaan ottaminen edellyttäisi muutoksia EU:n omia varoja koskevaan päätökseen ja päätöksen yksimielistä hyväksyntää neuvostossa sekä ratifiointia kaikissa jäsenvaltioissa. Myös säädöstä monivuotisesta rahoituskehyksestä olisi muutettava, koska rahaston kuluvan kehyskauden lisärahoitustarve olisi 23,7 miljardia euroa. Komissio ei ole vielä antanut näitä muutoksia koskevia muutosesityksiä, joten näkemykseni ovat alustavia.

Sinänsä uusien omien varojen luominen on perussopimusten mukaan mahdollista, ja olen pitänyt tätä joiltain osin myös perusteltuna. Valtioneuvoston kirjelmissä uudet omat varat on kytketty elpymisrahaston toistaiseksi velalla ja viime kädessä jäsenvaltioiden vastuulle palautuvaan rahoitukseen on asian yksinkertaistamista. Myös omien varojen päätöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 260/2020 vp) valtioneuvosto luettelee lukuisia uusia omia varoja, joiden tulisi sen mukaan olla ”aitoja omia varoja kansallisten maksuosuuksien pienentämiseksi ja tuoda siten uutta rahaa unionin budjetin rahoittamiseksi”. Näistä osa on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2023 ja osa vuonna 2026. Valtioneuvoston näkemys on ollut sangen positiivinen. Talousvaliokunta on arvioinut kehitystä kriittisemmin ja korostanut, että

> *”Neuvoteltaessa mahdollisista uusista EU:n tulonlähteistä tulee ottaa vakavasti huomioon niiden vaikutus EU:n kilpailukykyyn. Mahdolliset uudet verot on kyettävä perustelemaan esim. ympäristöpolitiikan ohjauskeinoina, mutta samasta syystä niitä ei voida välttämättä pitää pysyvinä fiskaalisina tulonlähteinä unionille. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, ettei suomalaisten kokonaisveroaste nouse kohtuuttomaksi.” (TaVL 4/2021 vp)*

Vastaava huoli sisältyy myös eduskunnan ponteen, jonka mukaan ”Euroopan unionin uusien varojen järjestelmän kehittäminen ei johda Suomen kokonaisveroasteen nousuun” (EV 54/2021 vp).

Uusien omien varojen vaikutusta kokonaisveroasteeseen tai jäsenvaltioiden mahdolliseen kokonaisveroasteeseen ole vielä ilmeisesti valtioneuvostossa arvioitu. Toteutuessaan uudet omat varat vaikuttavat eittämättä kuitenkin budjettivallan käyttöön myös Suomessa. Siksi ne

edellyttävät huomattavasti tarkempaa ja tasapainoisempaa arviointia, jossa huomioidaan ympäristötavoitteiden ja elpymispaketin takaisinmaksuvelvoitteiden lisäksi myös niiden muut vaikutukset esimerkiksi kansalliseen verotukseen ja kokonaisveroasteeseen.

Valtioneuvoston tavoin suhtautuisin kriittisesti myös siihen, että EU:n monivuotisen rahoituskehykset avattaisiin niiden kasvattamiseksi ja samalla tehtäisiin ennakollisia sitoumuksia EU:n tulevalle rahoituskehyskaudelle vuoden 2028 jälkeen, eli käytettäisiin ennakollisesti varoja joita EU:lla ei vielä ole.

Komission ehdotuksessa on kyse elpymispaketin kaltaisen kehityksen jatkamisesta, ja siksi siinä ajankohtaistuu valiokunnan tuore lausunto TaVL 4/2021 vp, jonka mukaan

> *tarvitaan selkeät suuntaviivat jäsenvaltioiden velvoitteiden kehittymisestä akuutin kriisin väistyttyä ja mahdollisuus nykyistä voimakkaammin ohjata jäsenmaiden taloudenpitoa. Ellei näin tehdä, on riski siitä, että samalla kun elpymisrahasto vakauttaa EU-alueen talouskehitystä lähivuosina, se johtaa pitkällä aikavälillä epäsymmetriseen fiskaaliunioniin, jossa julkinen velka kasvaa ja päätöksenteko on vailla sellaista ehdollisuutta, joka varmistaisi varojen tehokkaan käytön ja kohentaisi alueen taloudellista suorituskykyä.*

Käytännössä ehdotukseen sisältyy useita unionin toiminnan kehittämisen kannalta periaatteellisia kysymyksiä, ja se luo näin mahdollisuuden korjata kurssia ainakin jonkin verran.