Tuomas Ojanen

10.11.2021

Eduskunnan talousvaliokunnalle

U 61/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta

Ehdotuksen keskeinen sisältö

Arvioitavana olevan komission ehdotuksen mukaan ilmastotoimien sosiaalirahaston tavoitteena olisi 1 artiklan mukaan vähentää uuden päästökauppajärjestelmän aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin, mikroyrityksiin ja liikenteen käyttäjiin.

Rahaston koko olisi 72,2 miljardia euroa. Rahasto toimisi vuosina 2025–2032 ja ulottuisi kahdelle rahoituskehyskaudelle. Komission päästökauppadirektiivin muutosehdotuksen mukaan vuodesta 2026 lähtien osa uudesta tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan huutokauppatuloista ohjattaisiin EU:n omaksi varaksi. Rahaston koko vastaisi 25 prosenttia komission ehdottaman uuden tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan ennakoidusta tuotosta. Rahaston toiminta alkaisi kuitenkin jo vuonna 2025, ennen uuden päästökaupan toiminnan aloitusta.

Uudet omat varat edellyttäisivät muutoksia EU:n omia varoja koskevaan päätökseen. Myös säädöstä monivuotisesta rahoituskehyksestä olisi muutettava, koska rahaston kuluvan kehyskauden lisärahoitustarve olisi 23,7 miljardia euroa. Komissio antanee ehdotuksen muutettavista säädöksistä syksyllä 2021.

Rahastosta myönnettävät avustukset voisi jäsenvaltioissa käyttää toimiin, ml. tilapäiseen suoraan tulotukeen ja investointeihin, jotka vähentäisivät riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ja edesauttaisivat siirtymää kohti vähä- ja nollapäästöistä liikennettä ja rakennusten lämmitystä.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot määrittäisivät nämä toimet kansallisten tarpeittensa mukaan. Rahaston tukemia toimia voisivat olla esimerkiksi sähköajoneuvojen tai -pyörien hankintatuet, energiatehokkaat laiteinvestoinnit tai asuntokannan energiatehokkuus- ja lämmitystapamuutokset. Lisäksi rahasto täydentäisi EU:n budjetin muita vihreää siirtymää tukevia ohjelmia.

Suomen enimmäissaanto rahastosta olisi ehdotuksen mukaan 387 milj. euroa eli 0,54 prosenttia % rahaston kokonaiskoosta. Suurimmat rahaston saajat olisivat Puola (17,6 %; 12,7 mrd. euroa), Ranska (11,2 %; 8,1 mrd. euroa), Italia (10,81 %; 7,8 mrd. euroa) ja Espanja (10,53 %; 7,6 mrd. euroa). Ruotsin saanto (0,62 %; 0,445 mrd. euroa) olisi hieman Suomen saantoa suurempi ja Tanskan saanto (0,50 %; 0,361 mrd. euroa) lähellä Suomen saantoa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kannassa jaksossa 9 erottuu kaksi perusosaa: Yhtäältä valtioneuvoston kirjelmässä linjataan valtioneuvoston kantaa ns. 55 -valmiuspakettiin, johon valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti siltä osin kuin on kysymys tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästöt kattavasta uudesta EU-laajuisesta päästökaupasta.

Toisaalta valtioneuvoston kanta on perusteiltaan kriittinen siltä osin kuin kysymys on tieliikenteen ja rakennusten uuteen päästökauppajärjestelmään kytkeytyvästä komission ehdotuksesta ilmastotoimien sosiaalirahastoksi, jota valtioneuvosto ei pidä ”tarkoituksenmukaisena” ja johon valtioneuvosto suhtautuu ”erityisen kriittisesti”. Valtioneuvosto suhtautuu niin ikään kriittisesti EU:n budjetin omien varojen käyttämiseen uuden ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston rahoittamisessa, samoin kuin 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.

Arvio

1. Seuraava arvio komission ehdotuksesta ja siihen liittyvistä valtioneuvoston kannoista on yksinomaan EU-oikeudellinen ja valtiosääntöoikeudellinen.
2. Koska kyseessä on oikeudellisestikin arvioiden monessa suhteessa paitsi merkittävä myös uudenlaisia avauksia sisältävä säädösehdotus, on oletettavaa, että asetusehdotukseen tulee unionitasoisessa jatkovalmistelussa vielä useita muutoksia. Tämän takia seuraava arvio ei ole tarkoitettu yksityiskohtaiseksi oikeudelliseksi arvioksi komission ehdotuksesta ja siihen liittyvistä valtioneuvoston kannoista sen paremmin EU-oikeuden kuin perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Koska kyseessä on vasta komission asetusehdotus, johon voi hyvinkin tulla vielä merkittäviäkin muutoksia, myöskään talousvaliokunnan ei ole tarkoituksenmukaista ottaa tässä vaiheessa kovin yksityiskohtaisia ja varsinkaan ehdottomia kantoja säädösehdotukseen.
3. Komissio esittää ehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 91 artiklan 1 kohdan d alakohtaa (liikenne), 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö) ja 194 artiklan 1 kohdan c alakohtaa (energia). Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan rahaston perustamiseksi tarvittavat oikeusperustat on asianmukaisesti valittu. Nähdäkseni valtioneuvoston käsitykseen oikeusperustan asianmukaisuudesta voidaan yhtyä painottaen samalla valtioneuvoston kirjelmän tapaan tarvetta vielä erikseen arvioida sitä, ”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.” (s. 15)
4. Samoin voidaan yhtyä valtioneuvoston käsitykseen ehdotuksen suhteesta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen.

5. Valtioneuvoston kirjelmässä on jaksossa 6 tehty selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Kuten kirjelmästä ilmenee, perustuslain 20 § (vastuu ympäristöstä) yhdessä perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto) ja 22 §:n (perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus) kanssa muodostama normikokonaisuus puoltaa komission ehdotusta. Samoin ehdotusta voidaan pitää perusteltuna Lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja sosiaalisia ihmisoikeuksia turvaavien Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, kuten Euroopan sosiaalisen peruskirjan kannalta. Koska unionin perusoikeuskirja sisältää vastaavat perusoikeudet muun muassa ympäristönsuojelusta (37 artikla) yhdenvertaisuudesta (20 artikla) ja lapsen oikeuksista (24 artikla), komission asetusehdotusta voidaan nähdäkseni puoltaa myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta.
6. Nähdäkseni voidaankin näin ollen yhtyä valtioneuvoston kirjelmän jaksossa 5.1 esitettyyn näkemykseen siitä, että asetusehdotuksella on ”positiivisia vaikutuksia kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamisessa sekä kansainvälisten perus- ja ihmisoikeussopimusten velvoitteiden edistämisessä”, samoin kuin jaksossa 6 esitettyyn arvioon siitä, että asetusehdotus tukee perustuslain 22 §:n toteuttamista.
7. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on yleisesti painotettu sen varmistamista, että unionin säädösehdotukset pysyvät perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp, s. 5). Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat olleet merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatut lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp). Valiokunta on vakiintuneesti myös todennut, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 2/2021 vp, kappale 3, PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).
8. Valtioneuvoston kirjelmää voidaan jossain määrin kritisoida siitä, ettei siinä ole tehty selkoa komission ehdotuksen suhteesta perustuslakiin muutoin kuin perusoikeuksien kannalta. Talousvaliokunnan lausunnossa olisikin syytä kiinnittää valtioneuvoston huomiota tarpeeseen tehdä jatkossa selkoa säädösehdotuksen suhteesta myös muutoin perustuslakiin, erityisesti eduskunnan budjettivaltaan ottaen tällöin huomioon perustuslakivaliokunnan merkityksellinen lausuntokäytäntö (ks. PeVL 14/2021 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö). Koska asetusehdotus merkitsisi muun ohella omien varojen järjestelmän kehittämistä, johon valtioneuvosto ”suhtautuu avoimesti ja rakentavasti… ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat” (s. 16), on perustuslain kannalta lähtökohtaisesti myös huomattava, että omien varojen päätökset koskevat ensisijaisesti eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentissa ja tarkemmin perustuslain 7 luvussa säädetyn valtiontaloudellisen vallan piiriin kuuluvia asioita. Samoin on huomattava, että perustuslakivaliokunta on jo aiemmin arvioinut (PeVL 14/2021 vp ja PeVL 7/1995 vp) hallituksen esityksiä omista

varoista annetun neuvoston päätöksen hyväksymisestä perustuslain 94 §:n kannalta, koska kyse on velvoitteesta, joka koskee eduskunnan budjettivaltaa ja edellyttää jo siten perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suostumusta. Erillistä valtionsisäistä voimaansaattamista perustuslain 95 §:n mukaisesti ei vaadita.

9. On syytä kuitenkin toistaa se jo edellä todettu seikka, että tässä vaiheessa on vielä ennenaikaista tarkemmin arvioida käsillä oleva asetusehdotusta ja sen merkitsemää omien varojen järjestelmän ”kehittämistä” eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentissa ja tarkemmin perustuslain 7 luvussa säädetyn valtiontaloudellisen vallan sekä perustuslain 94 §:n kannalta, varsinkin kun käsillä oleva U-kirjelmä on edellä selostetulla tavalla näiltä osin puutteellinen perustuslakiin liittyvien tarkastelujensa osalta ja kun asetusehdotus voi vielä merkittävästikin muuttua unionitasoisessa jatkovalmistelussa.
10. Kaiken kaikkiaan voidaan alustavasti arvioida, että asetusehdotus on EU-oikeuden mukainen, koska sillä on - ainakin pääosin - asianmukainen oikeusperusta perussopimuksissa ja koska sitä voidaan pitää myös suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Samoin voidaan todeta, että perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohdat puoltavat komission asetusehdotusta. Asetusehdotuksen suhdetta eduskunnan budjettivaltaan tulee kuitenkin vielä selvittää.
11. Talousvaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtyä valtioneuvoston kantoihin. Samalla on syytä kuitenkin huomauttaa siitä, että perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset sallisivat toisenlaisiakin valtioneuvoston kantoja. Käsillä olevissa valtioneuvoston kannoissa onkin kysymys ennen muuta poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvista kannoista, mikä sinänsä tulee esiin myös valtioneuvoston kirjelmästä, kun siinä muun muassa nimenomaisesti todetaan, ettei valtioneuvosto ”pidä tieliikenteen ja rakennusten uuteen päästökauppajärjestelmään kytkeytyvää komission ehdotusta ilmastotoimien sosiaalirahastosta *tarkoituksenmukaisena* ja suhtautuu siihen erityisen kriittisesti.” (s. 14, *kursivointi* – TO).