U 61/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta. Talousvaliokunta, 16.11.2021

Suomen ilmastopaneeli
Panelistit Paula Kivimaa ja Markku Ollikainen,[1] tiedesihteeri Marianne Leino

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission ehdottaa perustettavaksi ilmastotoimien sosiaalirahastoa, jonka tavoitteena olisi vähentää uuden tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökauppajärjestelmän aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin, mikroyrityksiin ja liikenteen käyttäjiin.

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. Rahaston käyttö edellyttäisi jäsenvaltiokohtaisen suunnitelman laatimista. Jäsenvaltioilta edellytettäisiin vähintään 50 %:n kansallista osarahoitusta suunnitelmien kokonaiskustannuksista. Rahasto tukisi asetusehdotuksen mukaan ainoastaan toimia, jotka eivät aiheuttaisi merkittävää haittaa millekään muulle ilmasto- tai ympäristötavoitteelle (niin kutsuttu ”do no significant harm” –periaate).

Komission ehdotuksen mukainen jäsenvaltiokohtainen enimmäissaanto perustuisi maaseudulla asuvan köyhyysriskin alla elävän väestön määrään, kotitalouksien polttoaineen poltosta aiheutuviin yhteenlaskettuihin hiilidioksidipäästöihin, prosenttiosuuteen energiaköyhyysriskin alla elävästä väestöstä, jolla on lämmitys-, sähkö- ja vesilaskurästejä, jäsenvaltion kokonaisväestöön, jäsenvaltion bruttokansantuloon asukasta kohti mitattuna ostovoimastandardilla sekä 2016–2018 vertailupäästöjen keskiarvoon uuden päästökaupan aloilla. Koska Suomi kuuluu keskimääräistä korkeamman tulotason jäsenvaltioihin, jäisi Suomen saanto-osuus alhaiseksi (387 milj. euroa eli 0,54 prosenttia rahastosta).

72,2 miljardin euron suuruinen rahasto toimisi vuosina 2025–2032. Rahaston koko vastaisi 25 prosenttia komission ehdottaman uuden tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan ennakoidusta tuotosta.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

On selvää, että tarvittavan kokoisen rakennemuutoksen läpivieminen vaatii kansalaisten tukea ja sosiaalisen hyväksyttävyyden huomioon ottamista. Kansalaiset eri maissa ja eri sosioekonomisissa luokissa kohtaavat rakennemuutoksen eri tavoin.

Osana Fit for 55 –pakettia ehdotettu uusi päästökauppa liikenteen ja lämmityksen päästöjen vähentämiseen toisi EU:n ilmastopolitiikan lähemmäksi tavallista kansalaista kuin aiemmin. Tämän politiikan vaikutusten voidaan olettaa siirtyvän kuluttajien kustannuksiin suoraviivaisemmin kuin esimerkiksi nykyisen teollisuuden päästökaupan vaikutusten. Voisi olla siis luontevaa, että siirtymässä myös EU-tason tukipolitiikka tulee aiempaa lähemmäs kansalaista.

Kuten komissio ehdotuksessaan huomauttaa, yhtenäisen uuden päästökauppavälineen vaikutukset vaihtelevat alueittain ja maittain. Tämä johtuu muun muassa siitä, että sosiaaliturva ja

[1] Kiitämme konsultaatiosta professori (liikenne- ja kuljetusjärjestelmät) Heikki Liimataista (TAU).

tulonjakopolitiikka vaihtelevat EU-maiden välillä merkittävästi. Osa jäsenmaista, kuten Suomi, on jo toteuttanut sosiaalipolitiikkaa, jolla on onnistuttu luomaan turvaverkkoja, joiden avulla kansalaiset eivät ole niin haavoittuvia muutokselle. Komission ehdotus pyrkii ottamaan tätä vaihtelua huomioon ja tasavertaistamaan EU-kansalaisten asemaa valtiosta riippumatta.

Ilmastopaneeli tarkastelee lausunnossaan komission esitystä ja valtioneuvoston kantaa sekä käytännölliseltä että tutkimuskirjallisuudesta johdettujen oikeudenmukaisuusnäkökulmien kannalta. Lisäksi esitetään huomioita ehdotuksen kannalta keskeisistä energia- ja liikenneköyhyyden käsitteistä.

Rahaston käyttö

Rahaston tavoitteet ovat kannatettavia. Tuen ohjaaminen energiatehokkuutta, rakennusten korjausremontointia, nolla- ja vähäpäästöistä liikennettä ja kasvihuonekaasupäästövähennystoimia kirittäviin kotitalouksien ja pienyritysten investointeihin sekä kotitalouksien energia- ja liikenneköyhyyttä ja –haavoittuvuutta vähentäviin toimiin voi merkittävästi tukea siirtymää kohti hiilineutraalia EU:ta.

Valtioille jää ehdotuksen mukaan suunnittelu- ja toimeenpanovalta sen suhteen, mihin rahaston rahaa käytetään. Do no harm –periaatteen soveltaminen kansallisissa sosiaalirahaston varojen käyttöön liittyvissä suunnitelmissa on tärkeää, sillä rahoitettavien toimien pitää olla linjassa EU:n ilmasto- ja ympäristöpolitiikan kanssa. Komissio aikookin vielä laatia jäsenmaille tähän liittyen ohjeistusta. Politiikkakoherenssin vuoksi on hyvä, että rahaston käyttöön liittyvät kansalliset suunnitelmat pitää toimittaa yhdessä kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelman kanssa. Tässä yhteydessä rahaston varojen käytön seuranta on myös oleellista. Jäsenvaltioiden tulee raportoida rahaston varojen käytöstään hallintomalliasetuksen mukaisissa kaksivuotisraporteissa. Tämäkin on hyvä linjaus, jotta tukitoimien linjakkuutta muiden ilmastotoimien kanssa on helpompi arvioida.

Uuden teknologian hankintatuet ja esimerkiksi energiatehokkuusinvestointien tuet on helppo todentaa olevan linjassa EU:n ilmastopolitiikan kanssa. Sen sijaan komission ehdotuksessaan kaavailemat suorat tulotuet ovat hankalampia; miten varmistetaan, että tuet eivät mahdollista tai jopa kannusta pysymään kiinni esimerkiksi fossiilisissa lämmitysmuodoissa? Kompensaatiot on suunniteltava hyvin ja muu kansallinen ohjaus huomioiden, jotta ne onnistuvat työntämään muutosta oikeaan suuntaan. Tässä mielessä rahaston suuntaaminen investointien tukemiseen voisi olla helpompi ratkaisu. Toisaalta tiedetään, että hankintatuet eivät välttämättä saavuta heikoimmassa asemassa olevia – varsinkaan jos niiden saamiseksi edellytetään etupainotteista investointikykyä, niin että tuet saadaan vasta investointien jälkeen. Täten tarvittaneen myös uudenlaisia politiikkakeinoja, jotka kohdistuvat paremmin heikoimmassa oleviin ja samalla tukevat fossiilisesta energiasta luopumista.

Kansalaisille kohdistettu tukipolitiikka voi olla tarpeellinen väline nimenomaan murrosvaiheen politiikkana, mistä johtuen rahastolle asetettu määräaikaisuus puolustaa paikkaansa. Huomion arvoista on, että kyseinen rahasto perustetaan vain, mikäli EU:n laajuinen liikenteen ja lämmityksen päästökauppa toteutuu, ja rahat tulisi jäsenmaissa ohjata vain näiden politiikkakeinojen sosiaalisten vaikutusten tasaamiseen.

Oikeudenmukaisuuskysymykset

Valtioneuvosto suhtautuu kannassaan äärimmäisen kriittisesti rahaston perustamiseen. Rahaston perustamisen hyötyjä tai haittoja voidaan kuitenkin tarkastella myös laajemmassa oikeudenmukaisuuden perspektiivissä.

Kuten komissio ehdotuksessaan tunnistaa, oikeudenmukaisuuskysymykset eivät jää valtioiden rajoille, vaan koskevat ihmisiä kaikkialla. Se, miten oikeudenmukaisesti ihmiset tuntevat tulevansa kohdelluksi ilmastopolitiikassa, tulee keskeisesti vaikuttamaan siihen, miten ihmiset hyväksyvät ilmastotoimet ja miten lopulta onnistutaan ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja siihen sopeutumisessa. Tämä taas vaikuttaa epäsuorasti koko maailmaan, ja myös suomalaisten hyvinvointiin. Ilmastopolitiikan ja Suomen kannan määrittelyn suhteen on myös syytä pitää mielessä,

että epäonnistuminen ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa tuottaa epäoikeudenmukaisuutta kansallisesti, globaalisti ja ylisukupolvisesti.

Ilmastopolitiikan avulla voidaan poistaa tai vähentää olemassa olevia epäoikeudenmukaisuuksia, mutta samalla se voi tuottaa uudenlaista epäoikeudenmukaisuutta. Oikeudenmukaisuuden arvioinnin tulee ottaa huomioon olemassa olevat epäoikeudenmukaisuudet ja eriarvoisuudet sekä tarkastella ilmastopolitiikasta nousevia uusia epäoikeudenmukaisuuksia. Asiaa voidaan jäsentää neljän oikeudenmukaisuuden ulottuvuuden kautta: jako-oikeudenmukaisuus, tunnustava oikeudenmukaisuus, menettelytapojen oikeudenmukaisuus sekä hyvittävä oikeudenmukaisuus.[2]

Jako-oikeudenmukaisuus keskittyy kestävän siirtymän hyötyjen ja haittojen jakautumiseen yhteiskunnassa kiinnittäen huomiota esimerkiksi erilaisten taloudellisten resurssien, hyvinvointi- ja terveysvaikutusten tai ympäristöriskien jakautumiseen. Jako-oikeudenmukaisuuden yhteydessä ja siitä erillään on nostettu esiin myös hyvittävä oikeudenmukaisuus, jolla tarkoitetaan toteutuneiden haittojen kompensointia tai niiden vaikutusten lievittämistä erilaisten jakovaikutuksia tasaavien keinojen avulla. Tällaisia ovat esimerkiksi tulonsiirrot, koulutus, työllisyystoimet ja aluekehitys[3].

Jako-oikeudenmukaisuus luo perusteet komission ehdotukselle; uuden päästökaupan vaikutukset kohdistuvat EU-kansalaisiin epätasaisesti. Sosiaalirahastolla pyritään toteuttamaan hyvittävää oikeudenmukaisuutta; hyvittävän oikeudenmukaisuuden mukaisten keinojen avulla voidaan muuten epäoikeudenmukaisia politiikkakeinoja saattaa oikeudenmukaisemmiksi ja hyväksyttävämmiksi. Sosiaalirahaston ideana on nimenomaan hyvittää ehdotetusta päästökaupasta kustannusten kautta koituvaa epäoikeudenmukaisuutta haavoittuvimmille. Tästä näkökulmasta ehdotettu sosiaalirahasto on perusteltu.

Vähemmälle huomiolle käsillä olevassa ehdotuksessa ovat jääneet kaksi muuta oikeudenmukaisuuden ulottuvuutta; tunnustava oikeudenmukaisuus ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus. Tunnustava oikeudenmukaisuus huomioi ihmisten ja ihmisryhmien sosiokulttuurisia eroja, erilaisia asemia yhteiskunnissa sekä erilaisuudesta johtuvia erityisiä tarpeita ja haavoittuvuuksia, jotka on huomioitava pohdittaessa jako-oikeudenmukaisuutta ja menettelytapojen oikeudenmukaisuutta. Pyrkimyksenä on välttää tiettyjen sosiokulttuuristen ryhmien dominointi ja edistää haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumista[4]. Menettelytapojen oikeudenmukaisuudessa puolestaan on kyse erilaisten päätöksentekoprosessien reiluudesta. Tällöin tarkastellaan osallistumismahdollisuuksien tasapuolisuutta sekä päätöksenteon läpinäkyvyyttä, puolueettomuutta ja päätöksentekijöiden vastuuvelvollisuutta kansalaisille ja asukkaille.

Suomen tulisi korostaa jatkovalmistelussa myös näiden kahden muun oikeudenmukaisuuden ulottuvuuden huomioon ottamista. Rahastoa koskevat suunnitelmat tulisi valmistella kuulemis- ja osallistumisoikeuksista huolehtien. Suunnitelmien laadinnassa tulisi kuulla erityisesti niitä, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa kaavailuille politiikkatoimille. Komissio onkin tunnistanut esimerkiksi naiset ja yksinhuoltajat tällaiseksi ryhmäksi EU-tasolla. Kansallisesti olisi tehtävä tarkempi selvitys siitä, mitkä ryhmät Suomessa olisivat tällaisia erityisen haavoittuvia kyseisille politiikkatoimille.

Kuten valtioneuvosto U-kirjeessään toteaa, sosiaalirahaston luominen olisi EU-tasolla ennen näkemätön politiikkatoimi perinteisesti kansalliseen päätösvaltaan kuuluvalla sosiaalisen oikeudenmukaisuuden alueella. Toisaalta se samalla luo mahdollisuuden tarkastella oikeudenmukaisuuskysymyksiä aiempaa laajemmalla tasolla.

---

[2] Kivimaa, P., Huttunen, S., Lähteenmäki-Uutela, A., Heikkinen, M., Juhola, S., Kaljonen, M., Käyhkö, J., Lund, P., Näkkäläjärvi, K. 2021. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 2/2021. Saatavissa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/06/ilmastopaneelin-julkaisuja-2-2021-kuinka-oikeudenmukaisuus-voidaan-huomioida-ilmastopolitiikassa.pdf.

[3] Ks. esim. Green, F., Gambhir, A. 2020. Transitional assistance policies for just, equitable and smooth low-carbon transitions: who, what and how? Climate Policy 28, 902–921. https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1657379.

[4] Fraser, N. 2000. Rethinking recognition. New Left Review 3, 107–120.

Energiaköyhyys

Energiamurroksen yhteydessä aiheutuvien mahdollisten eriarvoistavien vaikutusten kohdentumisen korjaamiseksi ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseksi, on keskeistä kiinnittää huomiota energiaköyhyyden riskitekijöihin. Energiaköyhyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa kotitalouksilla ei ole varaa tarvittaviin energiapalveluihin alhaisten tulojen, korkeiden energiakustannusten tai kodin huonon energiatehokkuuden vuoksi[5].

Komission ehdotuksen mukaan haavoittuvia kotitalouksia olisivat energiaköyhyydestä kärsivät kotitaloudet tai kotitaloudet, joihin kohdistuu merkittävästi rakennusten sisällyttämisestä päästökauppaan aiheutuvia hintavaikutuksia ja joilla ei ole varaa kunnostaa käytössään olevia rakennuksia.

Energiaköyhyys on jo nykyisellään ongelma monessa Euroopan maassa, joten on ymmärrettävää, että komissio ehdottaa politiikkatoimia myös energiaköyhyyden ehkäisyyn. Suomessa energiaköyhyydestä kärsitään verrattain vähän. Suomessa käytössä olevat energiansaantiin liittyvät tuki- ja suojatoimet, suojaavat suomalaisia energiaköyhyydeltä. Toisaalta, kuten Ilmastopaneeli raportissaan suosittaa, energiaköyhyyttä on energiamurroksen myötä tarkasteltava huolellisesti, sillä murros voi sekä vähentää energiaköyhyyttä että tuoda esiin sen uusia muotoja. Energiaköyhyyden kehitystä seurattaessa tarvitaan todennäköisesti indikaattoripohjaista seurantaa. Toisaalta energiamurros voi myös lievittää energiaköyhyyttä, kun kansalaiset esimerkiksi talojen energiatehokkuuden kautta ovat vähemmän alttiita vaihteleville energianhinnoilla ja pystyvät tuottamaan omaa energiaa, mikäli avustuksia on tarjolla myös energiaköyhien energiaparannuksiin.

Liikenneköyhyys

Liikenneköyhyys voidaan määritellä tilanteeksi, jossa ihmisellä ei ole mahdollisuutta liikkua kohtuullisella vaivalla, kohtuullisilla kustannuksilla ja kohtuullisessa ajassa niihin paikkoihin, joissa päivittäiset tarpeet on mahdollista tyydyttää[6].

Komission asetusehdotuksen mukaan haavoittuva liikenteen käyttäjä tarkoittaa liikenteen käyttäjää, joihin tieliikenteen päästökaupan hintavaikutus merkittävästi vaikuttaa, ja joilla ei ole mahdollisuuksia hankkia nolla- tai vähäpäästöisiä ajoneuvoja tai vaihtaa vaihtoehtoisiin kestäviin liikennemuotoihin, kuten joukkoliikenteeseen, erityisesti maaseuduilla tai syrjäseuduilla.

Komissio on siis ottanut tarkastelun lähtökohdaksi ihmiset, joilla on jo ajoneuvo. Tämä liikenneköyhyyden muoto vaikuttaa myös Suomessa, mutta ennen kaikkea harvemmin asutuilla seuduilla. Suurimmilla kaupunkiseuduilla liikenneköyhyys sen sijaan liittyy ensisijaisesti joukkoliikennepalveluiden saavutettavuuteen[7].

Tiikkaja ym. mukaan (2018) keskeisiä ryhmiä, jotka ovat alttiita liikenneköyhyydelle ovat 1) kotitaloudet, joiden tulot ovat pienet, 2) kotitaloudet, joilla ei ole käytettävissä moottoriajoneuvoa, 3) henkilöt, jotka ovat liian nuoria tai vanhoja ajamaan autoa, 4) henkilöt, joilla on fyysisiä tai kognitiivisia rajoitteita, 5) vähemmistökotitaloudet ja 6) maahanmuuttajat.

On siis hyvä huomata, että liikenneköyhyys Suomessakin koskettaa paljon myös henkilöitä, joilla ei alun alkaenkaan ole mahdollisuuksia omistaa ajoneuvoa. Olisikin hyvä vielä tarkemmin selvittää, miten mahdolliset rahastosta rahoitettavat yksityisautoilua tukevat toimet vaikuttavat joukkoliikenteen tai esimerkiksi yhteiskäyttöautoilun savutettavuuteen. Liikenneköyhyyttä ja –haavoittuvuutta tulisi Suomessa tutkia lisää, erityisesti piilevien haavoittuvuuksien tunnistamiseksi. Tunnustava, distributiivinen ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus tulisi huomioida rahastoon liittyvää

---

[5] Ks esim. Heiskanen, E., Laakso, S., Matschoss, K., Rinkinen, J., 2021a. Perspectives and methods for monitoring and evaluating the fairness of the energy transition: a contextual approach.
[6] Tiikkaja, H., Pöllänen, M, & Liimatainen, H. 2018. Liikenneköyhyys Suomessa – näkökulmia liikkumisen sosiaaliseen kestävyyteen. Esiselvitys. Tampereen teknillinen yliopisto. Liikenteen tutkimuskeskus Verne.
[7] Mt.

suunnitelmaa laadittaessa. Kuten energiaköyhyyden ehkäisyssä, myös tässä riskinä on, että tuet eivät saavuta niitä kipeimmin tarvitsevia.

Ilmastopaneelin kanta

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti esitykseen uudesta sosiaalisesta ilmastorahastosta. Komission esitystä pitää tarkastella osana kokonaispakettia ja tehdä lopullinen arvio sen kannalta. Glasgown ilmastokokouksessa sovittiin, että maat asettavat päästövähennystavoitteensa linjaan 1,5 asteen tavoitteen kanssa. EU:n globaali vastuu huomioiden on tärkeää, että EU saavuttaa yli 55 % päästövähennyksen[8], kuten valtioneuvostokin on kannassaan korostanut. Tämän aktiivisesta edistämisestä Suomen pitää jatkoneuvotteluissa huolehtia. Ilmastopaneeli ei tässä vaiheessa ota kantaa sosiaalisen ilmastorahaston perustamiseen, vaan kehottaa valtioneuvostoa arvioimaan sen hyväksyttävyyttä edellä tuotujen seikkojen valossa.

[8] Ks. lisää: Ollikainen, M., Weaver, S. ja Seppälä, J., 2019. An approach to NDCs consistent with the Paris Agreement and climate science: application to Finland and the EU. Suomen Ilmastopaneelin raportti 7/2019.