HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 18.11.2021

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle 19.11.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä koskien ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamista (U 61/2021 vp) erityisesti liittyen ehdotuksen oikeusperustaan ja unionin toimivaltaan. 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 valiokunnassa aikaisemmin käsiteltyihin EU-asioihin, erityisesti unionin omien varojen päätökseen, jota esitetään muutettavaksi. Sinänsä ehdotus on tärkeä: siinä tunnistetaan, että ilmastonmuutoksen torjunta on – sen ehdottomasta tärkeydestä huolimatta – tavoite, josta aiheutuu myös merkittäviä kuluja. Se ei suoraan nosta kansantalouden tulotasoa – toisin kuin komission Suomen edustuston kansalaisviestinnän päällikkö Ismo Ulvilan tuoreen HS:n Vieraskynä-kirjoituksen olisi voinut tulkita (”vihreän siirtymän toteuttamisesta vuonna 2050 EU:lle koituvat hyödyt ovat laskelmien mukaan kaksinkertaiset tarvittaviin satojen miljardien eurojen vuosittaisiin investointeihin nähden.”[1]) Siirtymä edellyttää uhrauksia ja siitä aiheutuu merkittäviä kuluja. Toimettomuuden hintalappu olisi vain suurempi.

[1] https://www.hs.fi/mielipide/art-2000008379615.html .

Kokonaisuutena arvioni ehdotuksen toimivaltakysymyksestä on samansuuntainen kuin valtioneuvoston kirjelmässä esitetty pitkä, 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.*

Valtioneuvoston arvio on kuitenkin siinä määrin alustava, että siihen on vaikea ottaa suoraan kantaa. Varsinaista ehdotuksen tavoitteisiin ja sisältöön pohjautuvaa oikeusperusta-arviointia siinä ei ole tehty.

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 rahoitus tulisi kuitenkin järjestää muuttamalla omien varojen päätöstä, käytännössä ehdotuksen toteutuminen edellyttää myös Suomen suostumusta. Neuvotellut asiassa eivät ilmeisesti ole vielä edenneet, sillä neuvoston asiakirjarekisteristä ei löydy viittauksia neuvotteluasiakirjoihin tai neuvoston oikeuspalvelun lausuntoon asiassa (tai niitä ei ole viety julkiseen rekisteriin). Vaikka

oikeuspalvelun lausunto tuskin ratkaisee oikeudellista kysymystä, sillä on merkitystä neuvottelujen oikeudellisen dynamiikan kannalta.[2]

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.

Ehdotettu oikeusperustayhdistelmä

Komissio esittää ehdotuksen oikeusperustaksi SEUT 91 artiklan 1 kohdan d alakohtaa (liikenne),[3] 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö)[4] ja 194 artiklan 1 kohdan c alakohtaa (energia)[5]. Komission mukaan

> *Rahaston tarkoituksena on paneutua ilmastonmuutoksen kannalta välttömättämän vihreään siirtymään liittyviin sosiaalisiin rasituksiin ja niiden epätasaisesta jakautumisesta syntyviin haasteisiin, ja kannustamaan tarvittaviin toimenpiteisiin, joilla lievennetään päästökaupan sosiaalisia seurauksia rakennus- ja maantieliikenteen aloilla.*
> *SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan mukaan unioni myötävaikuttaa muun muassa ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen, sellaisten toimenpiteiden edistämiseen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan. Unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon ottaen huomioon tilanteiden moninaisuus unionin eri alueilla. Myös kestävään liikenteeseen tähtäävät toimenpiteet hyväksytään näiden säännösten nojalla.*
> *Rahastolla puututaan erityisesti haavoittuvien kotitalouksien ja haavoittuvien mikroyritysten energiaköyhyyden haasteisiin. Sillä olisi tuettava toimenpiteitä, joilla edistetään energiatehokkuutta, energiansäästöä ja uusien ja uusiutuvien energiamuotojen kehittämistä SEUT-sopimuksen 194 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti.*

---

[2] Ks. Tästä Päivi Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy Making* (Cambridge University Press 2021), luku 6.

[3] 1. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, 90 artiklan täytäntöön panemiseksi ja liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen:
[…] d) antavat muut aiheelliset säännökset.
2. Toteutettaessa 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä otetaan huomioon tapaukset, joissa toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön.

[4] ”Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan unionin toimista 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.”

[5] ”Sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevan vaatimuksen huomioon ottaen unionin energiapolitiikalla pyritään jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä: […]
c) edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä; ”

Rahastolla on myös puututtava haavoittuviin liikenteen käyttäjien tilanteeseen. Sillä olisi tuettava toimenpiteitä, joilla helpotetaan päästöttömien ja vähäpäästöisten liikkuvuus- ja liikenneratkaisujen, myös julkisen liikenteen, saatavuutta ja edistetään siten SEUT-sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen yhteisen liikennepolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

Kysymystä oikeusperustasta voidaan lähestyä ainakin kahta kautta. Ensinnäkin EU-tuomioistuimella on mittava oikeuskäytäntö koskien oikeusperustan valintaa.[6] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Jos ”tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää”.[7] Lähtökohtaisesti käytetään siis vain yhtä oikeusperustaa – ja tähän verrattuna nyt tehdyllä ehdotuksella on oikeusperustoja poikkeuksellisen monta. Useamman oikeusperustan käyttö on tarpeen vain, jos ”poikkeustapauksessa sitä vastoin näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai tekijä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.”[8]

Oikeusperustan valintaa koskevan oikeuskäytännön perusteella on siis syytä pohtia ensinnäkin, onko komission ehdottamalla tavalla tosiasiallisesti tarpeen käyttää kaikkia ehdotettuja oikeusperustoja. Useamman oikeusperustan käyttäminen ei ”ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia ja/tai jos oikeudellisten perustojen kumuloituminen voi loukata parlamentin oikeuksia”.[9] Kyseinen oikeusperustayhdistelmä on sinänsä menettelyllisesti mahdollinen, ja se luo toimivallan monenlaisille ilmastoon liittyville toimille.

Unionin tuomioistuin on arvioinut ympäristöpolitiikan alan toimivaltaa ja oikeusperustaa oikeuskäytännössään, tulkiten myös ehdotusten pääasiallista tavoitetta ja mahdollista tarvetta useiden oikeusperustojen käyttöön. Ratkaisevaa tässä arvioinnissa on, onko ehdotetun asetuksen ympäristönsuojelua koskevaa tavoitetta ja sitä koskevia tekijöitä pidettävä pääasiallisina tai määräävinä. Arvioinnin tuomioistuin on tehnyt perustelukappaleiden, säädöksen tarkoituksen ja sisällön perusteella, joskus huomioiden myös asetuksen lainsäädännöllisen asiayhteyden.[10] Toisaalta EU-tuomioistuin on arvioinut

[6] Ks tästä esimerkiksi Päivi Leino-Sandberg, “The Politics of Efficient Compromise in the Adoption of EU Legal Acts” teoksessa M. Cremona, & C. Kilpatrick (Toim.), *EU Legal Acts: Challenges and Transformations* (Collected Courses of the Academy of European Law), (Oxford University Press 2018), ss. 30-69; Päivi Leino-Sandberg, ”The Institutional Politics of Objective Choice: Competence as a Framework for Argumentation” teoksessa S. Garben, & I. Govaere (Toim.), *The Division of Competences between the EU and the Member States, reflections on the Past, Present and the Future* (Modern Studies in European Law; Nro 79). Hart Publishing (2017), ss. 210-231.

[7] Esim. asia C-155/07, *parlamentti v. neuvosto*, tuomion 34-35 kohta.

[8] Ks. asia C-211/01, *komissio v. neuvosto*, 40 kohta.

[9] Esim. asia C-94/03 *komissio v. neuvosto* (Rotterdamin yleissopimuksen hyväksymispäätöksen oikeusperusta) kohta 52.

[10] Asia C-411/06 *komissio v. Parlamentti ja neuvosto* (jätteiden siirto).

tilanteita, joissa ympäristönsuojelullisia tavoitteita on edistetty hyväksymällä luonteeltaan kaupallisia toimia, käytännössä rajoittamalla kauppaa. Tällöin tuomioistuin on katsonut, että ehdotuksella on ”kun otetaan huomioon sen tarkoitukset ja sisältö, kaksi tekijää, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista kumpikaan ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen ja joista toinen kuuluu yhteisen kauppapolitiikan alaan ja toinen ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun alaan.”[11] Toisaalta Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjaa koskeneessa lausunnossaan EU-tuomioistuin katsoi, että hyväksymisen tuli pohjautua ympäristöpolitiikan oikeusperustaan siitä huolimatta, että siihen sisältyvät toimenpiteet voivatkin vaikuttaa elävien muunnettujen organismien kauppaan.[12]

Käytännössä ehdotetun oikeusperusta(yhdistelmä)n voidaan ajatella sen mahdollistavan myös jonkinlaisen rahaston perustamisen, jonka avulla pyritään unionin ilmastotavoitteiden saavuttamiseen myös jäsenvaltioille annettavan, niiden omia toimia täydentävän taloudellisen tuen kautta, mikäli tämä tukee unionin perussopimuksissa määriteltyjä tavoitteita ja täyttää suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen asettamat kriteerit. Kysymys siitä, käytetäänkö ehdotetuista kolmesta oikeusperustasta kaikkia kolmea vai vain esimerkiksi ympäristöoikeusperustaa voi olla toimivaltajuridiikan kannalta mielenkiintoinen, mutta se ei suoranaisesti vaikuta siihen, mitä kaikkea unionin toimivaltaan näillä aloilla kuuluu ja mitä säädöksessä voidaan säädellä. Unioni voi antaa ympäristöön, energiaan ja liikenteeseen liittyviä säädöksiä näiden oikeusperustojen määrittelemissä rajoissa. Perustellusti voidaan kuitenkin pohtia, onko kaikille esitetyille oikeusperustoille tosiasiallista tarvetta. Korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen kuuluvat unionin SEU 3 artiklassa mainittuihin tavoitteisiin. SEUT 11 artiklan mukaan ympäristönsuojelu on myös unionin horisontaalinen tavoite: ”Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.” Horisontaaliset tavoitteet tulee siis huomioida myös muilla politiikanaloilla ilman erillistä toimivaltaperustetta.

Nyt esillä olevassa asiassa kyse ei kuitenkaan ole ensisijaisesti siitä, että muilla unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla toteutettaisiin ympäristönsuojelullisia tavoitteita, vaan siitä, että ympäristöön liittyviä tavoitteita toteutettaisiin keskeisesti sellaisella politiikanalalla, jolla unionilla ei ole nimenomaista toimivaltaa. Ehdotus luo vaikutelman, että siihen on lisätty useita, ehkä tarpeettomiakin oikeusperustoja häivyttämään keskustelua siitä, onko unionin toimivalta asiassa kuitenkaan riittävän kattavaa. Toimivallan kannalta keskeinen kysymys liittyy kuitenkin muihin kuin näissä oikeusperustoissa käsiteltyihin kysymyksiin.

Unionin toimivalta energiaköyhyyden torjumisessa

Merkittävämpi toimivaltaongelma ehdotuksessa liittyy siihen, sisältyykö siihen elementtejä, joille perussopimuksissa ei ole nimenomaista oikeusperustaa. Myös valtioneuvoston kirjelmässä 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

[11] Asia C-94/03 *komissio v. neuvosto* (Rotterdamin yleissopimuksen hyväksymispäätöksen oikeusperusta) kohta 34 -.

[12] Lausunto 2/00 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja, kv. sopimuksen tekeminen, oikeusperusta) kohta 40.

sisältyä myös tilapäistä suoraa tulotukea haavoittuville kotitalouksille ja kotitalouksille, ja jolla vähennettäisiin rakennusten ja tieliikenteen päästökaupasta johtuvan fossiilisten polttoaineiden hinnannousun välittömiä vaikutuksia.

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.

Sinänsä yllä kuvatusta 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. Ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet tulee huomioida kaikissa unionin politiikoissa. 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?

Huomattavaa on, että myös Next Generation EU -pakettiin sisältyy asetus oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta[13] ”tuen antamiseksi sellaisten alueiden ihmisille, talouksille ja ympäristölle, joihin kohdistuu vakavia sosioekonomisia haasteita sen vuoksi, että pyritään saavuttamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 2 artiklan 11 alakohdassa määritelty vuotta 2030 koskeva unionin energia- ja ilmastotavoite ja sen vuoksi, että unioni siirtyy ilmastoneutraaliin talouteen vuoteen 2050 mennessä.” Kyseinen asetus annettiin koheesiopolitiikkaa koskevan SEUT 175 artiklan kolmannen kohdan ja varainhoitosääntöjä koskevan 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla. EU-tuomioistuimen ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeusperusta on kuitenkin määritettävä sen oman tavoitteen ja sisällön perusteella eikä sen perusteella, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita unionin toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä”.[14] EU-tuomioistuin ei ole arvioinut oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamiseen liittyviä oikeusperustakysymyksiä.

Nyt tehdyn komission ehdotuksen 1 artiklassa määritellään sen kohde, soveltamisala ja tavoitteet. Ehdotuksella

Perustetaan sosiaalinen ilmastorahasto, jäljempänä ’rahasto’.

[13] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2021/1056, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta.
[14] Asia C-178/03, *komissio v. parlamentti ja neuvosto*, 55 kohta; Asia C-5/16, *Puola v. parlamentti ja neuvosto,* 49 kohta.

Siitä tuetaan jäsenvaltioita niiden ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmien, jäljempänä 'suunnitelmat', sisältämien toimenpiteiden ja investointien rahoittamisessa.
Rahastosta tuetuilla toimenpiteillä ja investoinneilla ***tuotetaan hyötyjä kotitalouksille, mikroyrityksille ja liikenteen käyttäjille, jotka ovat haavoittuvassa asemassa*** *ja joihin rakennusten ja tieliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen sisällyttäminen direktiivin 2003/87/EY soveltamisalaan erityisesti vaikuttaa, erityisesti energiaköyhyydestä kärsiviä kotitalouksia ja kansalaisia, joiden käytettävissä ei ole julkista liikennettä vaihtoehtona henkilöautoille (syrjäisillä alueilla ja maaseudulla).*
Rahaston yleisenä tavoitteena on edistää siirtymistä ilmastoneutraaliuteen ***puuttumalla sosiaalisiin vaikutuksiin****, joita aiheutuu rakennusten ja tieliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen sisällyttämisestä direktiivin 2003/87/EY soveltamisalaan.* ***Rahaston erityistavoitteena on tukea haavoittuvia kotitalouksia, haavoittuvia mikroyrityksiä ja haavoittuvia liikenteen käyttäjiä väliaikaisella suoralla tulotuella sekä toimenpiteillä ja investoinneilla****, joilla on tarkoitus lisätä rakennusten energiatehokkuutta ja auttaa siirtymään rakennusten lämmityksessä ja jäähdytyksessä muihin kuin hiiliperäisiin energialähteisiin, mihin kuuluu myös uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian integrointi, sekä parantamalla päästöttömän ja vähäpäästöisen liikkuvuuden ja liikenteen saatavuutta.*

Pintapuolisen arvioinnin perusteella näyttää siltä, että ehdotuksen keskeinen tavoite ja sisältö ovat lähes yksinomaan sosiaalipoliittisia. Ympäristöä koskevia itsenäisiä määräyksiä siihen ei juuri sisälly, vaikka ympäristöön liittyvät tavoitteet ja ovatkin jonkinlainen asetukselle käytetty yleinen perustelu ja se liittyy direktiiviin 2003/87/EY kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta. Nyt ehdotetun asetuksen oikeusperustaa ei kuitenkaan voida määrittää sellaisten EU-säädösten mukaan, joiden soveltamiseen se liittyy, vaan itsenäisesti sen sisällön perusteella. Siinä käsitellyt vaikutukset vaikuttaisivat olevan sangen kaukaisessa suhteessa unionin ilmastotoimiin. Valtioneuvoston kirjelmään ei sisälly näihin kysymyksiin tarkemmin porautuvaa ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön nojautuvaa arviointia.

Kasvihuonepäästöjen alentaminen siellä, missä se on halvinta, on ilmastonmuutoksen ehkäisemisen näkökulmasta sinänsä perusteltu tavoite, ja siinä mielessä tämän kaltainen hanke voisi periaatteessa olla Suomen etujen mukainen. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että asetuksen tasolla määriteltäisiin tukirakenteiden luomisen perustana olevat ilmastotoimet tavalla, joka varmistaa niiden vaikuttavuuden. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi suunnitelmissaan osoittaa rahoitettavien tukitoimien kiinteä yhteys ilmastotoimiin. Tämä olisi perusteltua myös yllä esitettyjen toimivaltanäkökulmien perusteella. Samalla luotaisiin minimiedellytykset sille, että hanke tosiasiallisesti edistää unionin ilmastotavoitteita eikä luo pohjaa ja ennakkotapausta kansallisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden edistämiselle unionin rahoituksen varassa.

Huomioiden sen, etteivät asetukselle esitetyt sisällölliset oikeusperustat varsinaisesti kata sen sisältöä, pohdittavaksi voisi tulla myös sen antaminen SEUT 352 artiklan 1 kohdan nojalla. Sen mukaan

Jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Kun neuvosto antaa kyseiset säännökset erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Mikäli sosiaalipoliittisista toimista säätäminen katsottaisiin tarpeelliseksi unionin ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, SEUT 352 artikla loisi juuri tämänkaltaiseen tilanteeseen tarkoitetun toimivallan, jonka käyttämiselle on korkea institutionaalinen kynnys koska siihen ei ole nimenomaista toimivaltaa sopimuksissa.

Varojen hallinnointi ja päätöksenteko

Toimivaltakysymyksen lisäksi asiaan liittyy myös merkittävä unionin tulevaisuuteen liittyvä kysymys. Mikä merkitys olisi unionin kokonaiskehityksen kannalta sillä, että jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten toimien rahoittamista ryhdyttäisiin pala palalta siirtämään unionin rahoituskehysten alaisuuteen? Oikeudellisesta näkökulmasta on 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? 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.

Valtioneuvosto korostaa, 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. Valtioneuvoston mukaan 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.

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.[15] Useissa jäsenvaltioissa työtä on ulkoistettu konsulteille, ja huolet varojen väärinkäytöstä ovat yleisiä.[16] 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.

Olisikin tarpeen kerätä kokemuksia elpymisvälineen soveltamisesta ja erityisesti muodostaa realistinen arvio EU-toimielinten kyvystä seurata ja valvoa jäsenvaltioiden laatimien suunnitelmien toteutumista ja niihin ohjatun rahoituksen tehokasta käyttöä ennen kuin ryhdytään luomaan uusia samankaltaisia rakenteita. Tämä on ennakkoedellytys sille, että toimien voitaisiin odottaa luovan konkreettista eurooppalaista lisäarvoa.

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.

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

[16] Sekä EU:n tilintarkastustuomioistuin että petoksentorjuntayksikkö 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 .

Sinänsä uusien omien varojen luominen on perussopimusten mukaan mahdollista, ja olen pitänyt tätä joiltain osin myös perusteltuna. Valtioneuvoston kirjelmissä esitetty tapa kytkeä uudet omat varat elpymisrahaston toistaiseksi velalla ja viime kädessä jäsenvaltioiden vastuulle palautuvaan rahoitukseen on kuitenkin 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.

Eduskunta on kuitenkin edellyttänyt, että ”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. Tähän liittyy myös SEUT 310 artikla, jonka mukaan

> *4. Talousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi unioni ei anna sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja 312 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen.*
> *5. Talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Jäsenvaltiot ja unioni toimivat yhteistyössä varmistaakseen, että talousarvioon otetut määrärahat käytetään tämän periaatteen mukaisesti.*

Talousarvion kurinalaisuutta ja moitteetonta varainhoitoa tuskin edistää se, että tehdään ennakollisia sitoumuksia EU:n tulevalle rahoituskehyskaudelle vuoden 2028 jälkeen, eli käytettäisiin ennakollisesti varoja joita EU:lla ei vielä ole.