Janne Salminen 21.11.2021

Valtiovarainvaliokunta

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

1. Valtioneuvoston on lähettänyt perustuslain 96.2 §:n perusteella eduskunnalle Euroopan komission 14.7.2021 antaman ehdotuksen (COM (2021) 568 final) ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta sekä ehdotuksesta laaditun muistion.

2. Komissio on antanut heinäkuussa 2021 55-valmiuspaketin, jonka päämääränä on saavuttaa EU:n ilmastolain (2021/1119/EU) velvoite vähentää EU:n kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa vuoteen 2050 mennessä ilmastoneutraalius EU:n tasolla. Kokonaisuuteen sisältyy useita ehdotuksia. Siinä ehdotetaan muun muassa päästökaupan laajentamista, jonka negatiivisten vaikutusten epätasaisen kohdentumisen korjaamiseksi ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseksi, komissio on antanut ehdotuksen (COM (2021) 568 final) uuden ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston Social Climate Fund, myöhemmin rahasto) perustamista unionin asetuksella. Ehdotuksen mukaan ilmastotoimien sosiaalirahaston tavoitteena olisi vähentää uuden päästökauppajärjestelmän aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin, mikroyrityksiin ja liikenteen käyttäjiin. Rahaston koko olisi huomattava, 72,2 miljardia euroa. Rahasto toimisi vuosina 2025–2032 ja ulottuisi kahdelle rahoituskehyskaudelle. Päästökauppadirektiivin muutosehdotuksen mukaan tulevaisuudessa osa uusista tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan huutokauppatuloista ohjattaisiin unionin omaksi varaksi. Rahaston koko vastaisi 25 prosenttia komission ehdottaman uuden tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan ennakoidusta tuotosta. Uudet omat varat edellyttäisivät muutoksia myös unionin omia varoja koskevaan päätökseen. Samoin monivuotista rahoituskehystä olisi muutettava, koska rahaston kuluvan kehyskauden lisärahoitustarve olisi lähes 24 miljardia euroa. Kokonaisuus täydentyy vielä komission uusilla ehdotuksilla. Ehdotuksen mukaan rahastosta myönnettävät avustukset jäsenvaltioissa käytettäisiin moniin kohteisiin, myös tilapäiseen suoraan tulotukeen ja investointeihin, jotka vähentäisivät riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ja edesauttaisivat siirtymää kohti vähä- ja nollapäästöistä liikennettä ja rakennusten lämmitystä. Komissio on esittänyt 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). Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot määrittäisivät toimet kansallisten tarpeiden mukaan. Rahastosta voitaisiin tukea

esim. energiatehokkaita laiteinvestointeja ja asuntokannan energiatehokkuus- ja lämmitystapamuutoksia ym.

3. Valtioneuvoston kanta on kirjelmän jaksossa 9. Yleisesti ottaen valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission 55-valmiuspakettiin, mutta nimenomaisesti sosiaalirahastoa koskevaan ehdotukseen se suhtautuu epäillen ja paikoin torjuvasti. Torjunnan ja epäilyn aiheet eivät pääosin ole oikeudellisia vaan poliittisia. Oikeudellisilta osin kursivoin alla relevantit osuudet. Niihin sisältyy yksi valtioneuvoston nimenomaisesti identifioima ongelmakohta. Tämä on tilapäinen suora tulotuki.

> 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 alustavan arvion mukaan rahaston perustamiseksi tarvittavat oikeusperustat on asianmukaisesti valittu. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut oikeusperustat sinällään mahdollistavat sellaisen rahaston perustamisen, jonka avulla pyritään unionin ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, jonka tavoitteena on edistää siirtymistä ilmastoneutraaliuteen ja vähentää riippuvuutta fossiilisista polttoaineista, ja jolla annetaan jäsenvaltioille niiden omia toimia täydentävää taloudellista tukea toimenpiteiden ja investointien rahoittamiseksi mm. seuraavilla aloilla: energiatehokkuus, rakennusten perusparannukset, kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen sekä päästötön ja vähäpäästöinen liikkuminen ja liikenne. Jatkokäsittelyssä on kuitenkin vielä erikseen oikeudellisesti arvioitava 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*. (kurs. JaS)

4. Valiokunta on pyytänyt erityisesti kiinnittämään huomiota komission ehdotuksen oikeusperustaan ja unionin toimivaltaan liittyviin kysymyksiin. Lausuntoni koskee erityisesti tätä pyyntöä, ja esitän sen yksinomaan valtiosääntö- ja EU-oikeudelliselta kannalta. Koska ehdotus on verraten uusi ja muuttuu vielä useaan otteeseen, tässä lausunnossa ei ole mitään lopullista kantaa ehdotuksen oikeusperustasta - ainoastaan joitakin näkökohtia ehdotuksen oikeusperustan arvioimiseksi. Lausunnossani ei myöskään pitäisi olla kannanottoa siihen, miten oikeuden sallimissa puitteissa asia tulisi säätää unionin oikeudessa.

5. Alustavana havaintona on se, että komission ehdotus on tällä hetkellä, kuten todettua, varsin tuore ja osa laajaa kokonaisuutta. Komission on tullut asianmukaisesti toimien esittää ehdotukselleen oikeusperustat. Niitä voidaan nyt ehdotuksen käsittelyssä haastaa ja testata, sekä muun muassa edellyttää ehdotuksen kehittämistä niin, että se täyttää oikeusperustojen asettamat vaatimukset. Vaikka oikeusperusta sääntelytoimille tässä kysymykseen tulevalla alalla on, kysymys on tietysti siitä, millaisiin sääntelytoimiin oikeusperusta antaa mahdollisuuden. Oletettavasti itse ehdotuksen yksityiskoh-

datkin vielä jatkossa muuttuvat. Pidän tätä ilmeisenä. Tähän nähden pitäisin kaikissa olosuhteissa selvänä myös sitä, että eduskunnan valiokunnan ei ole aiheellista kovinkaan yksityiskohtaisesti mennä etenkään tulkinnanvaraisissa tilanteissa oikeusperustaa koskevaan keskusteluun *varsinkaan niissä tilanteissa, joissa myös valtioneuvosto on esittänyt varauksellisia kantoja oikeusperustasta, kuten tässä*. Tällöin näet lähtökohta joka tapauksessa on, että valtioneuvosto asianmukaisesti toimiessaan pyrkii osaltaan varmistumaan Euroopan unionin toimielimissä toimiessaan siitä, että ehdotus täyttää myös unionin oikeuden vaatimukset oikeusperustan osalta.

6. Sinänsä on selvää, että ehdotetusta asetuksesta osana unionin sekundäärioikeutta voidaan päättää neuvostossa määräenemmistöllä, mikä tietysti edellyttää muun muassa sitä, että ehdotuksella on asianmukainen oikeusperusta perustamissopimuksissa.

7. Komission ehdotuksen oikeusperustat ovat 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). (alla kursivoituna ao. kohdat, JaS)

> *Liikennepolitiikkaa koskeva 91 artikla*
> (aiempi EY-sopimuksen 71 artikla)
> 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*:
> a) antavat yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta,
> b) vahvistavat ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä,
> c) toteuttavat toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi,
> *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.
>
> *Ympäristöpolitiikkaa koskeva 192 artikla*
> (aiempi EY-sopimuksen 175 artikla)
> 1. *Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan unionin toimista 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.*
> 2. Poiketen 1 kohdassa määrätystä päätöksentekomenettelystä ja rajoittamatta 114 artiklan soveltamista, neuvosto yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan vahvistaa:
> a) säännöksiä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia;
> b) toimenpiteet, jotka vaikuttavat:
> - kaavoitukseen,
> - vesivarojen määrän hallintaan tai jotka koskevat suoraan tai välillisesti vesivarojen saatavuutta,
> - maankäyttöön jätehuoltoa lukuun ottamatta;
> c) toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen.
> Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan päättää, että ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuihin aloihin sovelletaan tavallista lainsäätämisjärjestystä.

3. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan yleiset toimintaohjelmat, joissa vahvistetaan ensisijaiset tavoitteet.
Toimintaohjelmien toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet hyväksytään tapauksen mukaan joko 1 tai 2 kohdassa määrätyin edellytyksin.
4. Jäsenvaltiot huolehtivat ympäristöpolitiikan rahoittamisesta ja täytäntöönpanosta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tiettyjä unionin hyväksymiä toimenpiteitä.
5. Rajoittamatta saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamista, jos 1 kohtaan perustuva toimenpide aiheuttaa jäsenvaltion viranomaisille suhteettomina pidettäviä kustannuksia, tällä toimenpiteellä annetaan aiheellisia säännöksiä:
- väliaikaisista poikkeuksista, sekä/taikka
- 177 artiklan mukaisesti perustetusta koheesiorahastosta annettavasta taloudellisesta tuesta

Energiapolitiikkaa koskeva 194 artikla
1. Sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja *sen tilan parantamista koskevan vaatimuksen huomioon ottaen unionin energiapolitiikalla pyritään jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä:*
a) varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus;
b) varmistamaan energian toimitusvarmuus unionissa;
c*) edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä*; ja
d) edistämään energiaverkkojen yhteenliittämistä.
2. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista. Nämä toimenpiteet hyväksytään, kun talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa on kuultu.
Nämä toimenpiteet eivät vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin eikä jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 192 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltamista.
3. Poiketen siitä, mitä 2 kohdassa määrätään, neuvosto säätää yksimielisesti erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan niistä tuossa kohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia.

8. Niillä varauksilla, joita myös valtioneuvosto esittää, asetusehdotus vaikuttaisi pääosin vastaavan näiden oikeusperustojen asettamia edellytyksiä. Pidän oikeusperusteyhdistelmää sinänsä mahdollisena ehdotetun kaltaisille toimille ainakin niin todettuna, että tällä oikeusperusteyhdistelmällä voidaan luoda ja perustella toimivalta monille ehdotukseen sisältyville toimille. Pidän mahdollisena, että unionilla näillä perusteilla olisi mahdollisuus päättää myös rahaston perustamisesta, etenkin jos unionin ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi olisi tarpeen antaa jäsenvaltioille niiden omia toimia täydentävään taloudellisen tukea. Ehdotuksen perusteella tämä sinänsä vaikuttaa perustellulta. Perussopimusten perusteella unioni voisi esimerkiksi tukea energiatehokkuuden parantamista, kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja liikenteen mahdollisemman vähäistä päästöisyyttä, kuten ehdotuksessa on kysymys. Rahaston erilaiset yksityiskohdat ja tuen myöntämisen edellytykset pitää sitten muovata niin, että kokonaisuus on oikeusperustakokonaisuuden mukainen.

9. Myös valtioneuvosto on tulkinnut samoin. Lisäksi tähän täytyy, kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin tehdään, liittää suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteidenmukaisuus. Kirjelmässä esitetyin perustein mielestäni niitä koskevat edellytykset täyttyvät. Valmistelussa on kuitenkin edelleen syytä kiinnittää huomiota myös osana suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisuuden tarkastelua siihen, kuinka laajaa delegoitua lainsäädäntövaltaa komissiolle se lopulta tulisi merkitsemään.

10. Oikeusperusteiden osalta valtioneuvoston kirjelmässä nostetaan esiin aiheellisesti kysymys siitä, onko komission ehdotuksella asianmukainen toimivaltaperusta myös siltä osin kuin ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaan tarkoitetaan antaa tilapäistä suoraa tulotukea jäsenvaltioiden haavoittuville kotitalouksilla ja liikenteen käyttäjille. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tekemiin kansallisiin suunnitelmiin olisi mahdollista sisällyttää myös tilapäistä suoraa tulotukea yksityisille. Ehdotuksen pääasialliseen tavoitteeseen nähden tämä osa ehdotuksesta vaikuttaa ensinäkemältä liitännäiseltä ja toissijaiselta, jolloin se unionin oikeuden (lähinnä siis Euroopan unionin tuomioistuimen käytännön mukaan) perusteella voisi olla mahdollinen. Ratkaisevaa on se, voidaanko tavoitteita näiltä osin pitää liitännäisinä ja toissijaisina varsinaiseen tavoitteeseen nähden. Sen sijaan jos kysymyksessä itsenäinen ilmastotoimista riippumaton tavoite, tällaisen lähinnä sosiaalipoliittisen tavoitteen toteuttamisen katsoisin edellyttävän Euroopan unionin oikeudessa oman itsenäisen toimivaltaperustan. Ehdotuksessa tavoite vaikuttaa muotoillun liitännäiseksi ja sikäli hyväksyttävällä tavalla.

11. Kokonaisuuteen kytkeytyy myös omien varojen järjestelmää koskevan säädöksen muuttamisajatus, koska nykyisessä unionin budjetissa ei ole varoja asetuksen tarkoittaman rahaston toimeenpanoon. Sen muuttamisesta päätetään omassa menettelyssään ja ehdotetusta asetuksesta erillisenä. Kuten tunnettua, menettely on varsin raskas. Omien varojen järjestelmässä sinänsä on oikeudellisesti paljon kehitettävää, mutta kehittäminen on vaikuttanut erittäin vaikealta.

12. Valtioneuvoston kirjelmään sisältyy myös ehdotuksen tarkastelua perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Sen osalta totean, että arviot sinänsä tunnistavat ulottuvuuksia, jotka liittyvät ehdotuksen perusoikeuskytkentöihin, mutta jäävät vielä tässä vaiheessa hieman ylimalkaisiksi. Yleisesti ottaen ehdotus vaikuttaa perusoikeuksien toteutumisen ja edistämisen kannalta asianmukaiselta, ja voidaan sanoa, että ehdotuksen tavoitteet vaikuttavat olevan myös Suomen perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä. Korostaisin kuitenkin sitä, että kirjelmästä ei riittävästi – oikeastaan lainkaan – tarkastella ehdotusta eduskunnan budjettivallan kannalta. Koska käsillä on ehdotus merkittävän rahaston perustamisesta ja myös rahoittamisesta, ehdotuksella on väistämättä myös taloudellisia jäsenvaltion budjettitalouteenkin ulottuvia vaikutuksia. Arvioni mukaan toteutuessaan ehdotuksella olisi monia vaikutuksia myös eduskunnan budjettivaltaan. Perustuslakivaliokunnalta on verraten tuoretta ja tarkastelujen kannalta relevanttia käytäntöä (erit. PeVL 14/2021 vp ja siinä mainittu muu käytäntö), jossa esitettyjä näkökohtia tulisi vielä arvioida myös ehdotuksen perustuslaillisten ulottuvuuksien käsittelemiseksi. Omia varoja koskeva päätös kuuluu viime kädessä eduskunnalle perustuslain 3.1 §:n nojalla ja valtiontaloutta koskevan perustuslain 7 luvun säätelemällä tavalla.

13. Kun otan huomioon valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevään kantaan sisältyvät eräät varaukselliset näkökohdat oikeusperustasta ja asian nykyisen käsittelyvaiheen unionissa, pidän mahdollisena yhtyä valtioneuvoston kantaan. Ehdotus täyttää ainakin pääosin asetuksen oikeusperustalle asetettavat vaatimukset ja valtioneuvoston kannassa näkyvät ne nimenomaiset kohdat, jotka edellyttävät vielä myös unionitasoisia selvityksiä.