HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Valtioneuvoston
U-jatkokirjelmä eduskunnalle
komission ehdotuksesta
ilmastotoimia koskevan
sosiaalirahaston perustamisesta
(UJ 13/2022 vp - U 61/2021 vp)

6.6.2022

Antti Ronkainen, väitöskirjatutkija
Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Lausunto valtioneuvoston U-jatkokirjelmästä liittyen komission ehdotukseen ilmastotoimia koskevasta sosiaalirahastosta

Kiitän talousvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto jatkokirjelmästä koskien ilmastotoimia koskevasta sosiaalirahastosta. Tuon lausunnossani esiin, että uusi päästökauppajärjestelmä ja siihen liittyvä sosiaalirahasto tulisi nähdä osana EU:n pyrkimyksiä saavuttaa yhtä aikaa vihreä ja oikeudenmukainen siirtymä sekä omavaraisuus Venäjän fossiilisesta tuontienergiasta. Riskinä on, että riittämätön ja koordinoimaton vastaus johtaa kunnianhimoisten ympäristötavoitteiden vesittymiseen, kustannusten nousuun, energiamarkkinoiden toimimattomuuteen ja Euroopan energiaturvallisuuden heikkenemiseen.

Sosiaalirahaston tämänhetkinen tilanne

Ilmastotoimia koskeva sosiaalirahasto on osa komission 55-valmiuspakettia, jolla pyritään vähentämään päästöjä 55% vuoteen 2030 mennessä. Valmiuspaketin keskeinen elementti on uusi päästökauppajärjestelmä, joka koskee rakennusten lämmitystä ja tieliikenteessä käytettäviä fossiilisia polttoaineita. Kyseessä on ekonomistinen ratkaisu, jossa saastuttamisen hintaa korottamalla pyritään eliminoimaan päästöjä. Suuremmat kustannukset sattuvat erityisesti valmiiksi vähävaraisiin kotitalouksiin, tieliikenteen käyttäjiin ja mikroyrittäjiin.

Sosiaalirahaston lähtökohta on korostaa EU:n ympäristötoimien sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Ympäristötoimien sosiaalisen oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi komissio esittää, että noin 25% uuden päästökauppajärjestelmän arvioiduista tuotoista sijoitettaisiin 72,2 miljardin euron suuruiseen sosiaalirahastoon, josta myönnettäviä avustuksia voisi käyttää suoraan tukeen sekä investointeihin, jotka vähentäisivät riippuvuutta fossiilisista energialähteistä rakennusten lämmityksessä ja liikenteessä. Lisäksi jäsenmailta edellytettäisiin vähintään 50% kansallista osarahoitusta suunnitelmien kokonaiskustannuksista, jolloin rahaston suuruus olisi 144,4 miljardia.

Tutkimuslaitokset ovat kritisoineet jo ennen Ukrainan sodan alkamista komission esitystä uudesta päästökaupasta ja sosiaalirahastosta. Ensinnäkään ei ole taattua, että uusi päästökaupan muoto johtaa riittävän nopeisiin uusiin investointeihin päästötavoitteiden saavuttamiseksi. Toiseksi ei ole taattua, että nyt esitetty sosiaalirahasto on riittävä kattamaan uudesta päästökaupasta mahdollisesti

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter

aiheutuvaa ympäristököyhyyttä. Suurinpana riskinä hankkeessa onkin, että se on sekä vihreän siirtymän edistämisen että sosiaalisen oikeudenmukaisuuden varmistamisen kannalta riittämätön.[1]

Jatkokirjelmän perusteella sosiaalirahastosta ei ole paljoakaan uutta tietoa puheenjohtajamaan kompromissiesityksen lisäksi, joka vastaa pitkälle jo aiemmassa kirjelmässä esitettyä rahoitusmallia. Sosiaalirahaston rahoitus liittyy koronapandemiaan vastaamiseksi luotuun elpymisvälineeseen (Next Generation EU). EU:n perussopimusten mukaan unionin budjetin tulojen ja menojen on oltava tasapainossa (artikla 310), joten elpymisvälineen laillisuuden varmistamiseksi EU:n perussopimusten kanssa päätettiin kasvattaa EU:n omien varojen enimmäismääriä väliaikaisesti ja poikkeuksellisesti.

Sosiaalirahaston perusteella komissio on laajentamassa EU:n omien varojen kasvattamisen käyttötarkoituksia elpymisvälineen velkojen takaisinmaksun lisäksi EU:n ympäristötavoitteisiin. Komission esityksen mukaan uusista omista varoista käytettäisiin vuosina 2023-2027 noin 24-28,5 miljardia euroa elpymisvälineen velkojen takaisinmaksuun ja vuosina 2025-2027 reilut 20 miljardia sosiaalirahastoon. Kun jäsenmaat ovat aiemmin päättäneet päästökaupasta kertyvien varojen käytöstä, uudessa päästökauppajärjestelmässä käyttötarkoituksia korvamerkittäisiin paitsi elpymisrahston takaisinmaksuun, myös unionin ympäristöpolitiikkaan. Esitys sosiaalirahastosta osoittaa, että elpymisväline oli poliittisesti merkittävä periaatepäätös paitsi unionin yhteisvelan ottamisen, myös tulopuolesta päättämisen, osalta.

Ukrainan sodan ja Venäjän irtikytkennän vaikutus EU:n ilmasto- ja energiapolitiikkaan

Ukrainan sodan myötä alkanut EU:n pyrkimys jouduttaa riippuvaisuuden vähentämistä Venäjän fossiilisesta tuontienergiasta lisää merkittävästi EU:n ympäristöpolitiikan kunnianhimoa, mutta myös haasteita. Haasteina ei ole pelkästään vihreä ja oikeudenmukainen siirtymä vaan myös toimivien energiamarkkinoiden ja laajemmin Euroopan energiaturvallisuuden takaaminen. Tämä lisää oleellisesti unionin investointitarpeita. Esimerkiksi UniCreditin ekonomisti Erik Fossing Nielsen on arvioinut, että pelkästään vihreään siirtymään, digitalisaatioon ja puolustukseen liittyen EU-maat tarvitsevat 3 prosentin suuruisia vuotuisia lisäinvestointeja ainakin seuraavan

[1] Camille Defard – A Social Climate Fund For a Fair Energy Transition, Jacques Delors Institute policy brief 6.10.2021: https://institutdelors.eu/en/publications/a-social-climate-fund

vuosikymmenen ajan.[2] Lisäksi tulee huomioida ainakin Ukrainan sodan aiheuttama taloudellinen shokki, vaikutus pakolaistilanteeseen ja Ukrainan myöhempi jälleenrakennus.

Komissio on esitellyt Ukrainan sodan jälkeen erillisen REPowerEU-paketin, jonka tarkoituksena on yhdistää energian saatavuus ja unionin ympäristötavoitteet.[3] Keskeinen elementti paketissa on uuden rahoituksen sijaan elpymisrahaston käyttämättömien lainojen ohjaaminen nopeammin vihreän siirtymän ja energiaomavaraisuuden tavoitteluun. Tämä osoittaa, että vaikka elpymisrahasto perusteltiin koronapandemialla, koronaelvytyksen sijaan sen varsinainen käyttötarkoitus on laajemman eurooppalaisen teollisuus- ja energiapolitiikan luominen.

Lisäksi komissio on päättänyt jatkaa vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslauseketta Ukrainan sodan aiheuttamaan taloudelliseen shokkiin vastaamiseksi, korostaen ympäristö- ja digi-investointien sekä rakenteellisten uudistusten merkitystä.[4] Muita mahdollisia keinoja edistää energiasiirtymää ja energiaomavaraisuutta on uudelleenarvioida EU:n budjetin energia- ja ympäristöinstrumenttien sekä Euroopan investointirahaston yhteistoimintaa. Mikäli rahoitustarve osoittautuu EU:n nykyisiä rahoituslähteitä suuremmaksi, kyseeseen voi tulla myös elpymisrahaston kaltainen uusi yhteisvelkaan perustuva rahasto.

Suomen kanta EU:n ympäristö- ja energiapolitiikan kehittämiseksi

Suomi suhtautuu myönteisesti uuteen päästökauppajärjestelmään, mutta erittäin kielteisesti siihen sisältyvään sosiaalirahastoon sen sisältämien tulonsiirtojen vuoksi. Korostan lausunnossani, että valmiuspaketti ja siihen sisältyvä päästökauppajärjestelmä eivät ole yksistään riittäviä toimia vihreän siirtymän takaamiseksi huomioiden Ukrainan sodan ja Venäjän irtikytkennän aiheuttamat uudet haasteet Euroopan energiaomavaraisuudelle. Toisaalta, vastustaessaan sosiaalirahastoa Suomi ei huomioi vihreän siirtymän oikeudenmukaista ulottuvuutta. Jos Suomi edistää ympäristötavoitteita EU:ssa ylikansallisesti, mutta jäsenmaat ovat kansallisesti vastuussa EU:n ympäristötoimien sosiaalisten seurausten hillitsemisestä, tämä voi asettaa EU-maita entisestään toisiaan vastaan sekä lisätä EU:n ympäristötoimien yleistä vastustusta. Vaarana on, että ilman

[2] Erik Fossing Nielsen (2022) UniCredit Macro Research Sunday Wrap:
https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/economics_docs_2022_182687.ashx?EXT=pdf&KEY=C814QI31EjqIm_1zIJDBJG_IvE8eWs1LEQazQ6ndT3A=&T=1
[3] European Commission, REPowerEU plan, 18.5.2022
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0230&from=EN
[4] EU fiscal rules to be suspended for another year, Euractiv.com, 23.5.2022:
https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-fiscal-rules-to-be-suspended-for-another-year/

sosiaalirahastoa vihreä siirtymä lisää energiaköyhyyttä tai koko paketti tulee kaatumaan, mikä olisi takaisku unionin keskeiselle ympäristöhankkeelle.

Toisaalta jatkokirjelmässä viestitään avoimuutta paketista neuvottelemiselle, mikä on tehokkain keino vaikuttaa lopputulokseen. Sosiaalirahaston teknisten yksityiskohtien lisäksi sosiaalirahasto ja uusi päästökauppajärjestelmä olisi nähtävä osana laajempaa kokonaisuutta, jolla pyritään takaamaan sekä EU:n vihreä ja oikeudenmukainen siirtymä että energiaomavaraisuus. Ukrainan sodan vaikutus talouskasvuun, vihreään ja oikeudenmukaiseen siirtymään, puolustusmäärärahojen kasvuun sekä pakolaiskriisiin tarkoittaa EU:lle ja EU-maille entistä suurempia pysyviä kustannuksia vuosikausiksi eteenpäin, mikä tulee huomioida Suomen suhtautumisessa EU:n ympäristö- ja energiapolitiikkaan, mutta myös laajemmin talouspolitiikkaan.

Ensiksi, keskeistä olisi pyrkiä yhdistämään EU:n nykyiset ilmasto- ja energiaohjelmat ja niiden varat mahdollisimman tehokkaaksi kokonaisuudeksi, korostaen kestäviin energialähteisiin kohdistuvia investointeja. Toiseksi, koronapandemia osoitti, että kansalliset elvytystoimet olivat tehokkaita vastaamaan taloudelliseen shokkiin. Kasvaneet investointitarpeet tulisikin huomioida erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen uudistuksessa, joka oli ehtinyt alkaa jo ennen Ukrainan sodan alkamista. Poikkeuslausekkeen jatkaminen tuo lisäaikaa budjettisääntöjen uudistukselle, jolla tulisi taata EU-maille riittävä talouspoliittinen liikkumavara kansallisella tasolla, jotta ne voisivat vastata Ukrainan sodan ja Venäjän irtikytkennän aiheuttamiin moninaisiin taloudellisiin haasteisiin. Kolmanneksi, Suomessa tulisi pohtia, miten suhtautua tilanteeseen, jos nykyistä kriisiä ei ole mahdollista ratkaista nykyisellä rahoituspohjalla ja esiin nostetaan myös uusi elpymisrahaston kaltainen yhteisvelkaan perustuva instrumentti.

Sosiaalirahastoon sisältyy Suomen kantojen kannalta lukuisia ongelmia, minkä lisäksi elpymisrahaston käyttötarkoituksia ollaan laajentamassa. Vaikka EU on vastannut voimakkaasti Venäjän aloittamaan hyökkäyssotaan, EU:n ilmasto- ja energiapolitiikka eivät muodosta kuitenkaan vielä selkeää kokonaisuutta, eikä niihin varattu rahoitus ole todennäköisesti riittävä. Riskinä on, että riittämätön ja koordinoimaton vastaus EU-maiden ja EU-instituutioiden osalta johtaa kunnianhimoisten ympäristötavoitteiden vesittymiseen, kustannusten nousuun, energiamarkkinoiden toimimattomuuteen ja Euroopan energiaturvallisuuden heikkenemiseen. Suomi kykeni päivittämään nopeasti suhtautumistaan sotilasliitto NATO:on ja samaa arviointikykyä tarvitaan myös vallinneiden ajattelutapojen suhteen liittyen paitsi talouspolitiikkaan, myös jäsenmaiden ja unionin välisiin toimivaltakysymyksiin energiaomavaraisuuden ja -turvallisuuden takaamiseksi.

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter