HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Göteborg 3.6.2022

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

Eduskunnan talousvaliokunnalle 7.6.2022

Eduskunnan talousvaliokunta valiokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston U-jatkokirjelmästä UJ 13/2022 vp koskien ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamista (U 61/2021 vp).

Nyt käsiteltävä jatkokirjelmä liittyy myös käsiteltävänä olleeseen kirjelmään U 22/2022 vp (omien varojen päätös ja rahoituskehysasetus), jota koskevassa lausunnossani kiinnitin huomiota siihen, että sitä koskevan komission ehdotuksen mukaan uusista omista varoista käytettäisiin vuosina 2023-2027 noin 24-28,5 miljardia euroa elpymisvälineen velkojen takaisinmaksuun ja vuosina 2025-2027 reilut 20 miljardia EU:n vihreän siirtymän “Fit for 55” -valmiuspakettiin sisältyvään sosiaaliseen ilmastorahastoon. Elpymisvälineen ennenaikaisen takaisinmaksun mukautusmekanismissa kyse on tosiasiallisesti aikaisemmin tehdyn taloudellisen sitoumuksen takaisinmaksun aikaistamisesta, ja joka siten vähentäisi jäsenvaltioilta muutoin myöhemmin perittäviä maksuja. Ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoituksen kohdalla kyseessä olisi kokonaan uusi sitoumus. Suomi on tukenut tavoitetta luoda mekanismi, joka mahdollistaisi elpymisvälineen lainojen takaisinmaksun aloittamisen mahdollisimman varhain jo nykyisen rahoituskehyksen voimassaoloaikana. Omia varoja koskevassa ehdotuksessa ei kuitenkaan selkeästi rajoiteta mekanismin käyttöä yksiselitteisesti elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun. Käytännössä merkittävä osa varoista jäisi käyttötarkoitukseltaan avoimeksi ja se voitaisiin käyttää kokonaan uusien menoerien rahoittamiseen, kuten esimerkiksi juuri ilmastotoimien sosiaalirahastoon. Sekä komission vuonna 2020 tekemään omien varojen hyväksymistä koskeneeseen ehdotukseen

että valtiovarainvaliokunnan sitä koskevaan mietintöön (VaVM 1/2021 vp) sisältyy selkeä lähtökohta, että omien varojen kasvattaminen poikkeuksellinen toimenpide, joka toteutetaan väliaikaisesti ja ainoastaan koronapandemiaan vastaamiseksi. Käytännössä ehdotetut toimet poikkeavat näistä lähtökohdista siksi, että omia varoja kasvatettaisiin myös vihreään siirtymään liittyvän sosiaalirahaston rahoittamiseksi.

Valtioneuvoston alkuperäinen U-kirjelmä suhtautui sangen kriittisesti ehdotettuun ilmastotoimia koskevaan sosiaalirahastoon. Kirjelmässä katsottiin myös, että unionin toimivaltaa ja oikeusperustaa tuli arvioida tarkemmin.

Talousvaliokunta on arvioinut ilmastotoimien sosiaalirahastoa aiemmin lausunnossaan TaVL 51/2021 vp ja TaVL 25/2022 vp. Valiokunta yhtyi valtioneuvoston kriittiseen kantaan EU:n budjetin omien varojen käyttämisestä uuden ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston rahoittamiseen ja rahoituskehysasetuksen muutosehdotukseen siltä osin kuin kyse on kehyksen enimmäismäärien kasvattamisesta ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi tai sitä vastaaviin tarkoituksiin. Lisäksi se toisti, että unionin uusia tuloja tarvitaan lähivuosina erityisesti elpymisrahaston lainan takaisinmaksuun.

Valtioneuvoston kirjelmän perusteella on vaikea saada selville, miten ehdotus on varsinaisesti muuttunut alkuperäisen U-kirjelmän antamisen jälkeen. Ilmeisesti ehdotuksen sisältöön ei ole juurikaan tehty muutoksia. Valtioneuvosto kuitenkin näyttää peruuttavan useimmissa aikaisemmissa näkemyksissään ja olevan valmis hyväksymään ehdotuksen suuremmitta muutoksitta, vaikka se kertoo keskusteluissa korostaneensa, ettei rahoituskehystä tule avata ja että rahaston koko on liian suuri. Valtioneuvosto kuvaa neuvoston oikeuspalvelun näkemyksiä ja katsoo niiden perusteella, että unionilla on toimivalta antaa nyt esitetty asetus. Lisäksi kirjelmässä viitataan rahaston rahoituspohjaan liittyvään puheenjohtajan kompromissiehdotukseen. Keskityn lausunnossani näihin kahteen seikkaan. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Rahaston rahoituspohja

Valtioneuvoston kirjelmässä kuvataan, että ”puheenjohtaja totesi kokouksen päätteeksi työstävänsä kompromissiehdotusta, jonka lähtökohtana olisi rahaston toteuttaminen osana rahoituskehystä, mutta jolla olisi kuitenkin ulkoinen rahoituslähde (eli huutokauppatulot päästökaupan laajentamisesta tieliikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen), jolloin rahoituskehystä ei muodollisesti avattaisi. Tällöin ei myöskään edellytettäisi jäsenvaltioiden yksimielistä päätöstä.”

Kuvaus on tältä osin sangen epäselvä eikä ehdotuksen kohtalo käy kirjelmästä ilmi. Jos kompromissiehdotus tarkoittaa, että kukin maa voi omalla päätöksellään kontribuoida huutokauppatuloja ulkoisina käyttötarkoitukseen sidottuina tuloja, niin malli voisi olla edellistä hyväksyttävämpi, koska ilmeisesti tällöin käytännössä rahojen jalkauttaminen unionin käyttöön olisi jokaisen jäsenvaltion oma päätös ja siihen osallistuisivat vain halukkaat maat. Jos kirjaus taas se ei tarkoita tätä, niin on vaikea ymmärtää, miten se olisi toimeen pantavissa ilman jäsenvaltioiden yksimielistä päätöstä. Valiokunnan olisi perusteltua selvittää, mitä kirjauksella tarkoitetaan.

Unionin toimivalta ja rahaston oikeusperusta

Valtioneuvoston alkuperäisen kirjelmän mukaan 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 sisältyä myös tilapäistä suoraa tulotukea haavoittuville kotitalouksille ja kotitalouksille, ja jolla vähennettäisiin rakennusten ja tieliikenteen päästökaupasta johtuvan fossiilisten polttoaineiden hinnannousun välittömiä vaikutuksia. Nyt annetun jatkokirjelmän mukaan valtioneuvoso

> *suhtautuu edelleen erittäin kriittisesti mahdollisuuteen kompensoida jäsenvaltioille niiden haavoittuville kotitalouksille maksettavia suoria tulotukia. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden tulee ensisijaisesti vastata perusturvan vähimmäistasosta sosiaaliturva- ja -huoltojärjestelmien osana. Valtioneuvostolla on valmius tarkastella vaihtoehtoisia tukimuotoja kotitalouksille, jotka kohdennettaisiin esimerkiksi investointeihin, joilla kotitaloudet vähentävät riippuvuuttaan fossiilista polttoaineista. Valtioneuvosto katsoo, että yritysten tukemiseen on jo olemassa EU:n tason välineitä, joilla mahdollisen uuden päästökaupan haitallisiin vaikutuksiin voidaan vaikuttaa, kuten esimerkiksi, elpymis- ja palautumistukiväline (RRF), Euroopan aluekehitysrahasto ja oikeudenmukaisen siirtymän rahasto.*
>
> *Valtioneuvoston arvion mukaan rahastosta ehdotettuun valinnaiseen suoraan tulotukeen ei liity oikeudellisia ongelmia ja se olisi juridisesti mahdollista hyväksyä kokonaisuudessaan yksin ympäristöoikeusperustan (SEUT 192 artiklan 1 kohta) nojalla.*

Kirjelmän perusteella ilmeiseksi tulee, että valtioneuvoston näkemyksen mukaan rahastoon liittyy tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, mutta ne eivät ole luonteeltaan oikeudellisia ongelmia, koska unionin toimivalta kattaa myös ehdotetun kaltaisen suoran tulotuen kompensoinnin.

Perustelunaan valtioneuvosto viittaa ensinnäkin siihen, että tuki olisi kohdennettu niin, että se rajoittuisi välittömiin vaikutuksiin, jotka aiheutuvat rakennusten ja tieliikenteen sisällyttämisestä päästökaupan soveltamisalaan ja se olisi määräaikaista ja alenevaa. Lisäksi suora tulotuki olisi vapaaehtoista ja jäsenvaltioiden omassa harkinnassa niin, että ne voisivat sisällyttää muut ehdotuksessa tarkoitetut toimenpiteet ja investoinnit sosiaalisen tuen suunnitelmaansa, mutta suora tulotuki olisi jäsenvaltioille valinnaista. Ehdotuksen 3 ja 6 artiklojen mukaan jäsenvaltio voi sisällyttää suoraa tulotukea suunnitelmaansa, mutta tähän ei ole mitään velvollisuuta. Tämä tarkoittanee sitä, että Suomi voisi kyllä itse olla hakematta ohjelmasta suoraa tulotukea, mutta sikäli kun muut jäsenvaltiot tällaista päättäisivät hakea, kustannukset maksettaisiin rahastosta.

Valtioneuvosto korostaa lisäksi, että suora tulotuki olisi luonteeltaan täydentävää. Se täydentäisi muista unionin ohjelmista, rahastoista ja välineistä myönnettävää tukea eikä korvaisi toistuvia kansallisia talousarviomenoja. Tuki jaettaisiin jäsenvaltioiden suunnitelmien

pohjalta ja kansallisten budjettien kautta. Vastaava määräys sisältyy myös RFF-asetukseen, mutta huomioiden sen, ettei valtiolla ole kuin yksi talousarvio, sen vaikutus on vähäinen. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi aina katettava vähintään 50 prosenttia kustannuksista. Tähän käytettäisiin myös tuloja, joita päästökaupasta EU-sääntelyn kautta saadaan. Valtioneuvosto näyttää siis hyväksyvän sen, uusia omia varoja käytettäisiin elpymisrahaston takaisinmaksun lisäksi myös sosiaaliseen ilmastorahastoon. Tämä on ristiriidassa sen Suomen aikaisemman kannan kanssa, että uusia omia varoja tulisi käyttää rajoittamaan elpymisvälineen lainojen takaisimaksusta syntyvää painetta BKTL- pohjaisten kansallisten rahoitusosuuksien kasvattamiseen. Omien varojen uudistuksilla voidaan Suomen aiemman kannan mukaan samalla myös edistää unionin keskeisiä politiikkatavoitteita. Kansallisen tason sosiaaliturvan rahoittaminen ei kuitenkaan kuulu näihin politiikkatavoitteisiin.

Valtioneuvosto kertoo neuvoston oikeuspalvelun vahvistaneen työryhmässä suullisesti, että ehdotetun kaltaiseen suoraan tulotukeen ei liity oikeudellisia ongelmia. Oikeuspalvelu katsoo kaikkien ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston toimien kuuluvan ympäristöpolitiikan alaan, sillä ehdotuksen ensisijaisena tavoitteena on päästöjen vähentäminen ja ilmastonmuutoksen torjuminen, jolloin se voidaan hyväksyä ehdotetussa muodossa (ml. suorat tulotuet) yksin SEUT 192 artiklan 1 kohdan (ympäristö) nojalla.

Olen tulkinnasta eri mieltä, ja pidän yhä keskeisimpänä kysymyksen sitä, tehdäänkö rahastossa oikeasti ympäristöpolitiikkaa vai sosiaalipolitiikkaa.

Kuten valtioneuvosto alkuperäisessä kirjelmässään esitti, 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.

Sosiaaliturvan järjestämistä ja rahoittamista on yleisesti pidetty jäsenvaltioiden keskeisimpiin tehtäviin kuuluvina. Näitä tehtäviä tarkennettiin Lissabonin sopimuksella muokatulla SEU 4 artiklan 2 kohdalla, jonka mukaan

> *Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.*

Artiklan luonnostellut konventin työryhmä korosti pyrkimystä luoda ”added transparency of what constitutes essential elements of national identity, which the EU must respect in the

exercise of its competence", ja katsoi, että tällaiseen toimivaltaan sisältyy erityisesti kaksi kansallisen vastuun ydinaluetta:

> *- Fundamental structures and essential functions of a Member State e.g., (a) political and constitutional structure, including regional and local self-government; (b) national citizenship; (c) territory; (d) the legal status of churches and religious societies; (e) national defence and the organisation of armed forces; (g) choice of languages.*
>
> *- **Basic public policy choices and social values of a Member State e.g., (a) policy for distribution of income**; (b) imposition and collection of personal taxes; (c) **system of social welfare benefits**; (d) educational system; (e) public health care system; (f) cultural preservation and development; (g) compulsory military or community service.*[1]

Sinänsä 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. Komission ehdotuksen 1 artiklassa määritellään sen kohde, soveltamisala ja tavoitteet. Ehdotuksen keskeinen tavoite ja sisältö ovat lähes yksinomaan sosiaalipoliittisia. Asetukseen ei sisälly määräyksiä jotka varmistaisivat, että hanke tosiasiallisesti edistää unionin ilmastotavoitteita eikä luo pohjaa ja ennakkotapausta kansallisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden edistämiselle unionin rahoituksen varassa.

Siksi on vaikea ymmärtää, miksi sosiaalinen ilmastorahasto oli yleensä tarpeen kytkeä sosiaalisen tuen ohjelmiin. Käytännössä selkeää on, että sen poliittisena tavoitteena on taivutella Itä- ja Keski-Euroopan maita ilmastotavoitteiden aktiivisempaan toteuttamiseen. Tällöin epäselväksi jää, miksi kustannusten epätasaista jakautumista ei voisi yhtä hyvin kompensoida maksualennuksilla tai siirroilla jäsenvaltioiden budjettiin. Tällöin niistä sovittaisiin avoimesti osana unionin rahoitusta koskevia neuvotteluja. Toisaalta ilmastotavoitteita palvelisi paremmin se, jos EU:n rahoitus käytettäisiin tulotukien sijaan kokonaisuudessaan päästöjä vähentäviin toimiin, kuten lämpöpumppujen ja aurinkopaneelien ja akkujen asentamiseen vähävaraisen väestön asuntoihin.

Ilmastotavoitteiden lisäksi ehdotuksen taustalla vaikuttaa taustalla komission pitkäaikainen poliittinen tavoite antaa konkreettista sisältöä unionin hahmotteleman sosiaalisten oikeuksien pilarille, jonka toteutuminen on ollut vaikeaa toimivaltarajoitteista johtuen. Ehdotuksessa mennään selkeästi pidemmälle sosiaaliturvan järjestämisen alueelle kuin mitä ilmastotavoitteiden näkökulmasta olisi välttämätöntä.

On toki totta, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan säädöksillä voidaan niiden pääasiallisten tavoitteiden lisäksi tavoitella myös erinäisiä liitännäisiä tavoitteita ilman erillistä toimivaltaperustetta, olettaen että ne ovat suhteessa pääasialliseen tavoitteeseen liitännäisiä ja toissijaisia. Tästä huolimatta toimet tulisi valita niin, että ne ovat tarkoituksenmukainen keino tavoitella pääasiallista tavoitetta. Jos toimivaltasyistä on hyväksyttävää hyväksyä toimia, jotka palvelevat pääasialliseksi tavoitteeksi määriteltyä pyrkimystä sangen heikosti,

[1] Final report, Working group V «Complementary Competencies; https://wayback.archive-it.org/org-1495/20200226195305/http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00375-re01.en02.pdf .

mutta toteuttavat samalla kaikenlaisia muita unionin toimivallan ulkopuolelle jääviä pyrkimyksiä, unionin toimivalta muodostuu käytännössä lähes rajattomaksi. Nyt esitetty toimi on juuri tämänkaltainen: ilmastotavoitteiden edistämiseen olisi huomattavasti tehokkaampiakin keinoja, mutta komissio pukee niiden tavoittelemiseksi toimia, joiden avulla saadaan avattua uusi reitti sosiaalisten oikeuksien edistämiseen unionin rahoituksella. Näihin pyrkimyksiin on syytä suhtautua kriittisesti.