Valiokunnan lausunto HaVL 3/2020 vp– U 2/2020 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamiseksi ja 14.1.2020 annettu muutettu ehdotus Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä (oikeudenmukaisen siirtymän rahasto)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamiseksi ja 14.1.2020 annettu muutettu ehdotus Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä (oikeudenmukaisen siirtymän rahasto) (U 2/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Eliisa Hujala, työ- ja elinkeinoministeriö
- EU-erityisasiantuntija Johanna Kentala-Lehtonen, valtioneuvoston kanslia
- kehittämispäällikkö Annukka Mäkinen, Suomen Kuntaliitto

Viitetiedot

Asetusehdotukset täydentävät Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta annettuja rahastokohtaisia ehdotuksia ja yleisasetusehdotusta, joista on annettu aiemmin eduskunnalle kirjelmä U 78/2018 vp. Hallintovaliokunta on antanut siitä lausunnon HaVL 30/2018 vp.

Valmis
5.0

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission lainsäädäntöehdotukset liittyvät vuoteen 2050 asetetun EU:n ilmastoneutraalisuustavoitteen toteuttamiseen. Ehdotuksissa säädetään koheesiopolitiikan roolista siirtymän tukemisessa. Ehdotuksilla muutetaan komission 30.5.2018 antamaa ehdotusta jaetun hallinnon ohjelmien yleisasetuksesta (KOM(2020) 22 lopullinen) ja perustetaan oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (KOM(2020) 23 lopullinen).

Oikeudenmukaisen siirtymän rahastossa keskitytään talouden monipuolistamiseen alueilla, joihin ilmastosiirtymä vaikuttaa eniten, sekä alueiden työntekijöiden ja työnhakijoiden uudelleenkoulutukseen ja aktiiviseen osallistamiseen. Samalla muutetaan yleisasetuksen soveltamisalaa lisäämällä siihen oikeudenmukaisen siirtymän rahaston toimeenpanoa koskevat mukautukset. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamista koskeva ehdotus ja aiemmin annetun jaetun hallinnon rahastoja koskevan yleisasetuksen muuttamisesta annettu ehdotus täydentävät toisiaan ja muodostavat yhdessä ohjelmakaudelle 2021—2027 ehdotetun oikeudellisen kehyksen, joilla on tarkoitus antaa tukea niille alueille, joihin kohdistuu vakavia sosioekonomisia haasteita sen vuoksi, että unioni siirtyy ilmastoneutraaliin talouteen.

Ehdotukset ovat osa laajempaa toimenpidekokonaisuutta EU:n monivuotiselle rahoituskehys- ja ohjelmakaudelle 2021—2027. Ehdotus oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta täydentää seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevia ehdotuksia.

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa tavoitetta siirtymisestä ilmastoneutraaliin talouteen Euroopassa vuoteen 2050 mennessä. Suomi katsoo, että kyseessä on mittava haaste, mutta samalla myös mahdollisuus. Suomi korostaa, että siirtymä ilmastoneutraaliin talouteen luo myös merkittäviä liiketoimintamahdollisuuksia. Suomi painottaa, että koheesiopolitiikka on EU:n keskeinen rahoitusväline kestävän kasvun, työllisyyden ja osaamisen edistämiseksi koko unionin alueella. Koheesiopolitiikalla voidaan osaltaan vauhdittaa yksityisen rahoituksen suuntautumista vihreisiin kohteisiin.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia oikeudenmukaisen siirtymän tukemiseksi lähtökohtaisesti kannatettavina. Suomi pitää tärkeänä, että oikeudenmukaisen siirtymän rahaston avulla tuetaan EU:n siirtymää ilmastoneutraaliuteen 2050 mennessä, ja myös edesautetaan EU:n 2030 päästövähennystavoitteen kunnianhimon nostoa. Suomi katsoo, että oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta saatavan tuen tulisi olla ehdollista sille, että tukea saava jäsenvaltio on sitoutunut toimiin 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. On tärkeää, että EU:n talousarviosta tuetaan oikeudenmukaista siirtymää kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan monipuolisia alue- ja paikallistason toimia varmistamaan hallittu siirtymä, joka huomioi päästövähennystoimien sosiaaliset, taloudelliset, alueelliset, terveydelliset ja ympäristövaikutukset. Komission esittämät alueelliset siirtymäsuunnitelmat täydentävät kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia sekä edistävät kuntien ja alueiden omien hiilineutraaliussuunnitelmien valmistelua ja ilmastotoimien toimeenpanoa. Oikeudenmukaisen siirtymän ra-

haston toimeenpano jäsenvaltioissa osana kumppaneiden kanssa yhteistyössä toteutettavia rakennerahasto-ohjelmia sekä kansallinen osarahoitus tukee omistajuutta ja toimiin sitoutumista.

Komissio ehdottaa, että perustettavalle rahastolle osoitettavien määrärahojen lisäksi osa kuhunkin jäsenvaltioon kohdennettavaa rahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta siirrettäisiin uuteen rahastoon. Valtioneuvosto tukee alustavasti tätä komission ehdotusta, sillä se voi auttaa kohdentamaan koheesiopolitiikan rahoitusta unionin keskeisten prioriteettien mukaisiin toimiin. Valtioneuvosto katsoo, että kohdentamisessa tulee huomioida eri rahoituslähteiden muodostama kokonaisuus.

Asetusehdotusten arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista jatketaan. Suomen kannat ovat alustavia, ja niitä tullaan tarkentamaan lainsäädäntöehdotusten käsittelyjen edetessä ja rahoitusratkaisujen täsmentyessä. Komission ehdottama oikeudenmukaisen siirtymän rahaston varojen jakomenetelmä näyttää tässä vaiheessa Suomelle edulliselta. Asiaan sisältyy kuitenkin epävarmuustekijöitä, joista tarvitaan lisätietoja.

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Valtion talousarvion rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission asetusehdotusten taustalla on Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2019 vahvistama tavoite ilmastoneutraalista unionista vuoteen 2050 mennessä Pariisin ilmastosopimuksen mukaisesti ja linjaus räätälöidyn tuen antamisesta oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin kautta alueille ja toiminta-aloille, joihin siirtymä vähähiiliseen talouteen vaikuttaa eniten. Eurooppaneuvosto on korostanut, että siirtymisen ilmastoneutraaliin yhteiskuntaan tulee tapahtua oikeudenmukaisesti ja sosiaalisesti tasapainoisesti ottaen huomioon jäsenmaiden erilaiset lähtökohdat.

Komissio on esittänyt joulukuussa 2019 antamassaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa koskevassa tiedonannossa suunnitelmansa Euroopan uutta kasvupolitiikkaa varten. EU:n ilmastoneutraaliuden tavoitteen saavuttamiseksi ohjelmassa on myös ehdotettu oikeudenmukaisen siirtymän mekanismia, joka sisältää erilaisia taloudellisia tukitoimia. Mekanismissa keskitytään alueisiin ja toimialoihin, joihin siirtymä vaikuttaa eniten siitä syystä, että ne ovat riippuvaisia fossiilisista polttoaineista, muun muassa hiilestä, turpeesta ja öljyliuskeesta, tai kasvihuonekaasupäästövaltaisista teollisista prosesseista.

Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi sisältää U-kirjelmässä käsiteltävän oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF-rahasto) lisäksi InvestEU-ohjelmaan kuuluvan järjestelyn yksityisten investointien houkuttelemiseksi sekä Euroopan investointipankin kanssa toteutettavan julkisen sektorin lainajärjestelyn. Komission tavoitteena on saada liikkeelle yhteensä yli 100 miljardin euron investoinnit.

Komission ehdotuksen mukaan JTF-rahastossa keskitytään talouden monipuolistamiseen alueilla, joihin ilmastosiirtymä vaikuttaa eniten, sekä alueiden työntekijöiden ja työnhakijoiden uudelleenkoulutukseen ja aktiiviseen osallistamiseen. Rahastokohtaisen asetusehdotuksen lisäksi komissio ehdottaa EU:n rakennerahastoja ja muita jaetun hallinnon ohjelmia koskevan yleisasetuksen soveltamisalaan JTF-rahaston toimeenpanoa koskevia muutoksia. JTF-rahastoon on tarkoitus osoittaa 7,5 miljardia euroa uutta EU-rahoitusta, joka täydentää komission ehdotusta EU:n uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi.

Komission ehdotuksessa edellytetään myös, että kukin maa siirtää JTF-rahastoon osan Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR+) määrärahoistaan. Toimet voidaan toteuttaa kolmelle rahastolle laadittavassa yhteisessä ohjelmassa Investoinnit työpaikkoihin ja kasvuun -tavoitteeseen kuuluvan toimintalinjan alla. JTF-rahaston tuelle voidaan vaihtoehtoisesti perustaa oma erityisohjelma.

Komission ehdotuksen mukaan Suomen osuus JTF-rahaston varoista olisi 164,8 miljoonaa euroa eli noin 2,2 % rahaston kokonaisvaroista koko kaudelle 2021—2027. JTF-rahaston varoihin on lisättävä vähintään 1,5-kertaisesti varoja EAKR:stä ja ESR+:sta. Lisäksi tulee osoittaa kansallista osarahoitusta koheesiopolitiikan rahastojen sääntöjen mukaisesti. JTF-rahaston kokonaismäärä ja jäsenvaltiokohtainen allokaatio ovat osa rahoituskehyskokonaisuudesta käytäviä neuvotteluja.

Hallintovaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin komission ehdotuksia oikeudenmukaisen siirtymän tukemiseksi lähtökohtaisesti kannatettavina. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että EU:n talousarviosta tuetaan oikeudenmukaista siirtymää kaikissa jäsenmaissa. Alueille ja toiminta-aloille kohdennettava räätälöity tuki on välttämätön, jotta voidaan lieventää ilmastosiirtymästä aiheutuvia negatiivisia sosioekonomisia vaikutuksia. Uuden rahaston toimilla on myös mahdollista tukea aluetalouksien uudistumista.

Hallintovaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että JTF-rahasto on osa EU:n rakennerahastojen kansallisen toteutuksen kokonaisuutta. Toimeenpano pidetään tällä tavoin lähellä aluetason kehittämistyötä. Komission ehdotus merkitsee kaudelle 2021—2027 valmisteltujen rakennerahasto-ohjelmien rahoituksen vähenemistä, koska EAKR- ja ESR+-varoista edellytetään siirrettävän osa JTF-rahastoon. Samalla valiokunta kuitenkin toteaa, että komission esittämät rahoitettavat toimet ovat pitkälti vastaavanlaisia kuin EAKR:stä ja ESR+:sta voidaan rahoittaa. Tässä mielessä JTF-rahaston resurssit voidaan nähdä lisäyksenä rakennerahasto-ohjelman rahoitukseen, vaikkakin JTF-rahaston varojen käyttökohteet tulevat rajautumaan vain tiettyjen maakuntien tai seutujen hyödynnettäväksi ja samalla uusi rahasto rajaa EAKR- ja ESR+ -varojen muuta kohdentamista.

Valiokunta toteaa edellä sanotun merkitsevän myös sitä, että joudutaan uudelleen arvioimaan tähänastisia kansallisen rakennerahasto-ohjelman suunnitelmia. Lisäksi valmistelussa on syytä ottaa huomioon, että JTF-rahastoon osoitettavasta kansallisesta julkisesta vastinrahoituksesta kuntarahoituksen osuus saattaa jäädä varsin pieneksi sen vuoksi, että tuki kohdentuu lähinnä yritystoiminnan kehittämiseen, mutta myös siksi, että julkisen sektorin taloustilanne on haastava.

Komission ehdotuksen mukaan tukea annetaan vain alueille, joilla tapahtuu todellista siirtymää kohti vähähiilistä taloutta, minkä vuoksi tuettavilta alueilta edellytetään yksityiskohtaista suunni-

telmaa ja aikataulua siirtymälle. Kukin jäsenvaltio määrittelee yhdessä kumppanien kanssa alueellisissa oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmissa siirtymän negatiivisten vaikutusten kohteena eniten olevat alueet ja niillä toteutettavat toimet joko maakuntatasolla (NUTS3) tai pienemmällä paikallistasolla.

Komissio on Suomea koskevassa maaraportissaan esittänyt omat alustavat näkemyksensä siitä, miten JTF-rahaston varoja voisi kohdentaa alueellisesti ja temaattisesti. Komission kanssa käytäviin neuvotteluihin valmistautuessa on hyvä kansallisesti miettiä, onko myös jotain muita tuotannonaloja, joita odottaa rakennemuutos hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamiseksi. Komission esittämän turpeen osalta on huomioitava, että merkittävää turpeentuotantoa on muuallakin kuin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Useissa kunnissa turve on yhä merkittävä polttoaine, ja tuotannon liian nopea alasajo aiheuttaisi kuntien energiantuotantoon haasteita ja merkittäviä uudelleeninvestointeja energiantuotannon järjestelmiin. JTF-rahastosta tuettavissa toimissa onkin oltava mahdollista tukea myös investointeja uusien teknologioiden käyttöön ottamiseksi. Energiantuotannon lisäksi turvetta on hyödynnetty raaka-aineena erilaisissa pk-yritysten tuotantoprosesseissa, esimerkiksi kosmetiikka-alalla. Laajempi katsantokanta on siten tässä yhteydessä tärkeää, ja valiokunta viittaa myös esimerkiksi biotalouden kehittämisen ja tutkimus- ja innovaatiotoiminnan mahdollisuuksiin alueilla ja kaupunkiseuduilla. Paikallisesti uusien korvaavien tuotannonalojen luominen voi vaatia muitakin erityispanostuksia, esimerkiksi työntekijöiden uudelleenkouluttamista. Hallintovaliokunta painottaakin kokonaisvaltaista tarkastelua tuen maantieteellistä kohdentamista ja alueilla toteutettavia toimia määritettäessä.

Hallintovaliokunta tähdentää vielä, että alueellisten siirtymäsuunnitelmien laatiminen on edellytys myös muiden oikeudenmukaisen siirtymän mekanismiin kuuluvien instrumenttien tuelle. Kirjelmän mukaan niiden maantieteellinen soveltamisala on laajempi kuin JTF-rahaston, sillä niistä tuetaan hankeinvestointeja myös siirtymäsuunnitelmien mukaisten alueiden ulkopuolella, edellyttäen että hankkeet hyödyttävät alueellisissa siirtymäsuunnitelmissa yksilöityjä erityisen tuen piirissä olevia alueita. Valiokunnalle esitettyjen ennakkoarvioiden mukaan InvestEU-ohjelma ja Euroopan investointipankin kanssa toteutettava julkisen sektorin lainajärjestely voivat olla kuntien, kaupunkien ja alueiden näkökulmasta jopa merkittävämpiä rahoituslähteitä kuin ehdotettu JTF-rahasto. Tarkemmin tätä voidaan kuitenkin arvioida siinä vaiheessa, kun komissio on antanut myös näitä kahta muuta instrumenttia koskevat lainsäädäntöehdotukset.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto HaVL 3/2020 vp

Helsingissä 24.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne