

U 61/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 heinäkuuta 2021 antama ehdotus (COM (2021) 568 final) ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 21.10.2021

Ympäristö- ja ilmastoministeri Krista Mikkonen

Erityisasiantuntija Elina Vaara

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO
12.10.2021

EU/2021/0818

KOMISSION EHDOTUS (KOM 2021/568 LOPULLINEN) ILMASTOTOIMIA KOSKEVAN SOSIAALIRAHASTON PERUSTAMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 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.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi ehdotuksen EU:n päästökauppadirektiivin muuttamiseksi (COM (2021) 551 final). Ehdotuksella kiristettäisiin EU:n päästökauppaa ja laajennettaisiin päästökauppajärjestelmän soveltamisalaa uusilla sektoreilla. Olemassa olevan päästökaupan rinnalle komissio esittää uutta, erillistä päästökauppajärjestelmää, joka koskisi rakennuksissa ja tieliikenteessä käytettäviä fossiilisia polttoaineita (jäljempänä uusi päästökauppa). Ehdotus tästä uudesta päästökaupasta on sisällytetty ehdotukseen päästökauppadirektiivin muuttamisesta (COM (2021) 551 final). Ehdotuksen mukaan tieliikenteen ja nykyisen päästökaupan ulkopuolella oleva rakennusten lämmityksen kasvihuonekaasupäästöt säilyisivät edelleen päästökaupan ulkopuolisella niin kutsutulla taakanjakosektorilla. Komissio on ehdottanut osana 55-valmiuspakettia myös voimassaolevan taakanjakosetuksen (2018/842/EU) muuttamista ja jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoitteiden tiukentamista (COM (2021) 555 final).

Komission ehdottama tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen kattava uusi päästökauppajärjestelmä kohdistuisi polttoaineen jakelijoihin ja koskisi rakennuksissa ja tieliikenteessä käytettäviä fossiilisia polttoaineita. Rakennusten osalta uusi päästökauppa koskisi lähinnä rakennusten erillislämmityksessä käytettyjä fossiilisia polttoaineita, koska pääosa kaukolämmön päästöistä sekä rakennusten lämmityksessä ja muutoin käytetyn sähkön päästöistä ovat jo nykyisen päästökauppajärjestelmän piirissä. Uuteen päästökauppajärjestelmään sisältyisi komission ehdotuksen mukaan myös nykyisen päästökaupan ulkopuolinen keskitetty lämmöntuotanto palvelu- tai asuinrakennuksille.

Komission ehdotuksen mukaan vuoden 2025 alusta tieliikenteen ja rakennusten päästökaupassa säännellyillä toimijoilla tulisi olla päästölupa ja varsinainen päästöoikeuksien huutokauppa alkaisi vuonna 2026. Uuden päästökaupan myötä tieliikenteelle ja rakennusten lämmitykselle määräytyisi hinta, joka komission vaikutustenarvioinnin mukaan kannustaisi investointeihin, vahvistaisi kilpailukykyä ja loisi innovaatioita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Päästöhinnonnoittelusta aiheutuisi kuitenkin kustannuksia, joiden vaikutukset heijastuvat välillisesti ja välittömästi erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin, tieliikenteen käyttäjiin ja mikroyrityksiin.

Päästökaupan laajentamisesta aiheutuvien negatiivisten vaikutusten epätasaisen kohdentumisen korjaamiseksi ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseksi, komissio antoi ehdotuksen (COM (2021) 568 final) uuden ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston Social Climate Fund, myöhemmin rahasto) perustamista.

2 Komission ehdotuksen tavoite

Komission ehdotuksen mukaan ilmastotoimien sosiaalirahaston tavoitteena olisi 1 artiklan mukaan vähentää uuden päästökauppajärjestelmän aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin, mikroyrityksiin ja liikenteen käyttäjiin.

Rahaston koko olisi 72,2 miljardia euroa. Rahasto toimisi vuosina 2025–2032 ja ulottuisi kahdelle rahoituskehyskaudelle. Komission päästökauppadirektiivin muutosehdotuksen mukaan vuodesta 2026 lähtien osa uudesta tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan huu-
tokauppatalouksista ohjattaisiin EU:n omaksi varaksi. Rahaston koko vastaisi 25 prosenttia komis-
sion ehdottaman uuden tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan ennakoidusta
tuotosta. Rahaston toiminta alkaisi kuitenkin jo vuonna 2025, ennen uuden päästökaupan toi-
minnan aloitusta.

Uudet omat varat edellyttävät muutoksia EU:n omia varoja koskevaan päätökseen. Myös sää-
döstä monivuotisesta rahoituskehuksesta olisi muutettava, koska rahaston kuluvan kehyskauden
lisärahoitustarve olisi 23,7 miljardia euroa. Komissio antanee ehdotuksen muutettavista säädök-
sistä syksyllä 2021.

Rahastosta myönnettävät avustukset voisi jäsenvaltioissa käyttää toimiin, ml. tilapäiseen suo-
raan tulotukeen ja investointeihin, jotka vähentäisivät riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ja
edesauttaisivat siirtymää kohti vähä- ja nollapäästöistä liikennettä ja rakennusten lämmitystä.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot määrittäisivät nämä toimet kansallisten tarpeittensa mukaan.
Rahaston tukemia toimia voisivat olla esimerkiksi sähköajoneuvojen tai -pyörien hankintatuet,
energiatehokkaat laiteinvestoinnit tai asuntokannan energiatehokkuus- ja lämmitystapamuutok-
set. Lisäksi rahasto täydentäisi EU:n budjetin muita vihreää siirtymää tukevia ohjelmia.

3 Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Soveltamisala ja kohde

Ilmastotoimien sosiaalirahaston tarkoituksena olisi vähentää uuden päästökaupan aiheuttamia
negatiivisia vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin, mikroyrityksiin ja lii-
kenteen käyttäjiin. Rahaston käyttö edellyttäisi asetusehdotuksen 3 artiklan mukaan jäsenval-
tiokohtaisen suunnitelman laatimista (Social Climate Plans). Jäsenvaltioilta edellytettäisiin ase-
tusehdotuksen 14(1) artiklan mukaan vähintään 50 %:n kansallista osarahoitusta suunnitelmien
kokonaiskustannuksista.

Rahasto tukisi asetusehdotuksen 5(3) artiklan mukaan ainoastaan toimia, jotka eivät aiheuttaisi
merkittävää haittaa millekään muulle ilmasto- tai ympäristötavoitteelle (niin kutsuttu ”do no
significant harm” -periaate).

Komission ehdotuksen mukaan haavoittuvia kotitalouksia olisivat 2 artiklan mukaan energia-
köyhydestä kärsiviä kotitalouksia tai kotitalouksia, mukaan lukien alemman keskitulotason
kotitaloudet, joihin kohdistuu merkittävästi rakennusten sisällyttämisestä päästökauppaan ai-
heutuvia hintavaikutuksia ja joilla ei ole varaa kunnostaa käytössään olevia rakennuksia.

Haavoittuvassa asemassa olevilla tieliikenteen käyttäjillä tarkoitetaan komission asetusehdotuk-
sen 2 artiklan mukaan liikenteen käyttäjiä, myös alemman keskitulotason kotitalouksiin kuulu-
via, joihin kohdistuu merkittävästi tieliikenteen sisällyttämisestä päästökauppaan aiheutuvia

hintavaikutuksia ja joilla ei ole varaa ostaa päästöttömiä ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja tai mahdollisuutta siirtyä vaihtoehtoisin kestäviin liikennemuotoihin, julkinen liikenne mukaan luetuna, erityisesti maaseudulla ja syrjäisillä alueilla.

Mikroyrityksillä tarkoitetaan yrityksiä, jotka työllistävät alle kymmenen henkilöä ja jonka vuosiliikevaihto tai vuositase on enintään kaksi miljoonaa euroa. Haavoittuvilla mikroyrityksillä tarkoitetaan komission asetusehdotuksen 2 artiklan mukaan mikroyrityksiä, joihin kohdistuu merkittävästi rakennusten sisällyttämisestä päästökauppaan aiheutuvia hintavaikutuksia ja joilla ei ole varaa kunnostaa omistamaansa rakennusta.

Asetusehdotuksen 25 artiklan mukaan komissio antaisi delegoituja säädöksiä yhteisistä indikaattoreista, joiden avulla raportoitaisiin edistymisestä ja seurattaisiin sekä ja arvioitaisiin rahaston 1 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Asetusehdotuksen tarkastelussa on syytä erottaa asetusehdotuksessa määritellyt varojenjakokriteerit, joiden perusteella määritellään jäsenvaltiokohtainen enimmäissaanto ja toisaalta rahoituksen toimeenpanoon sovellettavat sisällölliset painotukset, jotka ohjaavat jäsenvaltiokohtaista varojen käyttöä.

3.2 Jäsenvaltiokohtaisen suunnitelman (Social Climate Plan) sisältö, hyväksyntä ja raportointi

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi laatia kansalliset suunnitelmat joihin tulisi sisällyttää johdonmukainen joukko toimenpiteitä ja investointeja, joilla puututtaisiin hiilen hinnoittelun vaikutuksiin haavoittuviin kotitalouksiin, haavoittuviin mikroyrityksiin ja haavoittuviin liikenteen käyttäjiin. Näillä toimenpiteillä ja investoinneilla voitaisiin varmistaa kohtuuhintainen lämmitys, jäähdytys ja liikkuminen siten, että samalla tuetaan ja nopeutetaan unionin ilmastotavoitteiden saavuttamiseen tarvittavia toimenpiteitä.

Suunnitelmaan voisi 3(2) ja 6(1) artiklan mukaan sisältyä myös tilapäistä suoraa tulotukea haavoittuville kotitalouksille ja kotitalouksille, jotka ovat haavoittuvia liikenteen käyttäjiä, joilla vähennettäisiin rakennusten ja tieliikenteen päästökaupasta johtuvan fossiilisten polttoaineiden hinnannousun välittömiä vaikutusta. Suorat tulonsiirrot voisivat ehdotuksen mukaan siten kattaa ainoastaan kuluja ja vaikutuksia, jotka aiheutuvat suoraan uudesta päästökaupasta.

Rahastosta voitaisiin asetusehdotuksen 8 artiklan mukaan tukea myös julkisia ja yksityisiä yhteisöjä sillä edellytyksellä, että toimenpiteiden tai investointien viimekätiset hyödynsaajat olisivat haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia, liikenteenkäyttäjiä tai mikroyrityksiä. Tällöin jäsenvaltioiden suunnitelmassa tulisi esittää, miten varmistetaan rahoituksen täysimääräinen siirtyminen haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille, liikenteenkäyttäjille tai mikroyrityksille.

Suunnitelmien hankkeita voisivat olla rahoitus toimenpiteisiin ja investointeihin, joilla parannettaisiin energiatehokkuutta tai rahoitetaan vähä- tai nollapäästöistä liikennettä, energiatehokkuutta parantavien toimenpiteiden toteuttaminen, rakennusten korjausrakentamista koskevat hankkeet tai vähähiilisyteen siirtymistä lämmityksessä ja jäähdytyksessä sisältäen uusituvan energiantuotannon.

Suunnitelmien olisi oltava sopusoinnussa jäsenvaltioiden Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toimintasuunnitelmien, Euroopan sosiaalirahasto plussan sekä koheesipolitiikan toimenpideohjelmien, elpymis- ja palautumissuunnitelmien, rakennusten peruskorjausstrategioiden ja

U 61/2021 vp

kansallisten energiasuunnitelmien kanssa. Suunnitelmien olisi myös oltava täydentäviä kansallisten oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmiin nähden.

Jäsenvaltioiden suunnitelmat toimitettaisiin asetusehdotuksen 3 artiklan mukaan energiaunionin ja ilmastotoimien nk. hallintomalliasetuksen mukaisten kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivittämisen yhteydessä, joten niiden tulisi olla valmiita 30.6.2024.

Ehdotuksen mukaan komissio arvioisi asetusehdotuksen 15 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden suunnitelmien merkityksellisyyttä, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja johdonmukaisuutta. Asetusehdotuksen 16 artiklan mukaan komissio antaisi täytäntöönpanosäädöksellä joko myönteisen tai kielteisen arvion kansallisesta suunnitelmasta kuuden kuukauden sisällä. Mikäli komissio antaisi suunnitelmasta kielteisen arvion, olisi asianomaisen jäsenvaltion toimitettava suunnitelma uudelleen otettuaan huomioon komission arvion.

Asetusehdotuksen 17 artiklassa säädetään suunnitelmien muuttamisesta. Koska rahaston toiminta alkaisi jo ennen uuden päästökaupan käynnistymistä, uusi päästökauppa vaikuttaa jäsenvaltioiden suunnitelmiin sisältyvien toimien toteuttamiskelpoisuuteen. Tästä syystä jäsenvaltioiden tulisi komission ehdotuksen mukaan arvioida suunnitelmiansa tarkoituksenmukaisuutta 15 maaliskuuta 2027 mennessä. Jäsenvaltioiden suunnitelmien päivitystarve voisi ehdotuksen mukaan johtua myös muista objektiivisista tekijöistä. Komissio arvioi päivitettyt suunnitelmat 15 artiklan mukaisesti ja antaisi uuden täytäntöönpanosäädöksen päivitetystä suunnitelmasta.

Asetusehdotuksen 20 artiklassa säädetään unionin taloudellisten etujen suojaamisesta. Jäsenvaltioiden olisi rahaston toimeenpanossa toteutettava asianmukaiset toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että rahastosta tuettuihin toimenpiteisiin ja investointeihin liittyvien varojen käytössä noudatettaisiin sovellettavaa unionin ja kansallista lainsäädäntöä, erityisesti petosten, lahjonnan ja eturistiriitojen ehkäisemisen, havaitsemisen ja korjaamisen osalta.

Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi asetusehdotuksen 23 artiklan mukaan raportoida suunnitelman toimeenpanosta kansallisen ilmasto- ja energiastrategian raportoinnin (National Energy and Climate Progress Report) yhteydessä joka toinen vuosi.

3.3 Rahaston rahoitus ja toiminta

EU:n budjetista rahoitettavan rahaston kooksi ehdotetaan asetusehdotuksen 9 artiklan mukaan 72,2 miljardia euroa (käyvin hinnoin). Rahaston koko vastaisi 25 % tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästökaupan ennakoiduista tuotoista. Rahasto käynnistyisi vuonna 2025 ja päättyisi vuonna 2032, jolloin rahaston toiminta jakautuisi kahdelle monivuotiselle rahoituskehyskaudelle.

Nykyisen rahoituskehyskauden puitteissa, vuosien 2025–2027 välisenä aikana, rahaston budjetti olisi 23,7 miljardia euroa. Komission ehdotuksen mukaan rahasto rahoitettaisiin kehyksen otsakkeesta 3 Luonnonvarat ja ympäristö osana Ympäristö- ja ilmastotoimet -alaotsikkoa. Rahaston rahoitus jakautuisi niin, että Ympäristö- ja ilmastotoimet -alaotsikkoa korotettaisiin 2 176 miljoonalla eurolla vuonna 2025, 9 132 miljoonalla eurolla vuonna 2026 ja 8 786 miljoonalla eurolla vuonna 2027 (vuoden 2018 hinnoin). Rahaston kuluvalle kehyskaudelle aiheuttaman 23,7 miljardin euron lisärahoitustarpeen kattamiseksi tulisi komission mukaan korottaa voimassa olevan rahoituskehysasetuksen enimmäismääriä.

Komission päästökauppadirektiivin muutosehdotuksen mukaan vuodesta 2026 lähtien osa tie-liikenteen 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. Komissio ei ole vielä antanut esityksiä monivuotisen rahoituskehityksen ja omia varoja koskevan päätöksen muuttamisesta. Näitä koskevat esitykset odotetaan annettavan myöhemmin syksyllä 2021.

Vuosina 2028–2032 rahasto rahoitettaisiin seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen budjettivaroista sen mukaan kuin varoja olisi saatavilla tulevan monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärien mukaisesti. Komission ehdotuksessa vuosien 2028–2032 välisenä aikana rahaston budjetti olisi 48,5 miljardia euroa Komission on määrä antaa esityksensä seuraavaksi rahoituskehyskaudeksi ennen 1.7.2025.

Komission ehdotuksen mukaan rahaston toimien ja investointien sisältyisi edellytys vähintään 50 prosentin kansallisesta osarahoituksesta. Komission ehdotuksen mukaan kansallinen osarahoitusosuus rahoitettaisiin jäsenvaltioille tuloutettavista päästökaupan huutokauppatuloista.

Avustukset maksettaisiin asetusehdotuksen 19 artiklan mukaan jäsenvaltion esittämän maksupyynnön perusteella, mikäli kansallisessa suunnitelmassa sovitut välitavoitteet ja tavoitteet arvioitaisiin komission toimesta saavutetuiksi. Jäsenvaltioiden olisi toimitettava tällaiset maksupyynnot komissiolle kerran tai kahdesti vuodessa 31 päivään heinäkuuta mennessä. Siten jäsenvaltiot saisivat korvaukset suunnitelmassa määritettyjen toimien toteuttamisesta jälkikäteksi.

Komission ehdotuksen mukaan rahaston toiminta päättyisi vuonna 2032. Komissio raportoisi rahaston toiminnasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle 1 heinäkuuta 2028 mennessä ja vuoden 2033 loppuun mennessä komissio toimittaisi rahaston toiminnasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle jälkikäteisvaikutusarvion asetusehdotuksen 24 artiklan mukaan.

3.4 Jäsenvaltiokohtaisen enimmäissaannon määräytyminen

Komission ehdotuksen mukainen jäsenvaltiokohtainen enimmäissaanto perustuisi seuraaviin kriteereihin:

- 1) maaseudulla asuva köyhyysriskin alla elävä väestö vuonna 2019
- 2) kotitalouksien yhteenlasketut polttoaineen poltosta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt (vuosien 2016–2018 keskiarvo)
- 3) prosenttiosuus energiaköyhyysriskin alla elävästä väestöstä, jolla on lämmitys-, sähkö- ja vesilaskurästejä vuonna 2019
- 4) jäsenvaltion kokonaisväestö vuonna 2019
- 5) jäsenvaltion bruttokansantulo asukasta kohti mitattuna ostovoimastandardilla vuonna 2019
- 6) vuosien 2016–2018 vertailupäästöjen keskiarvo uuden päästökaupan aloilla

U 61/2021 vp

Edellä mainittuja kriteerejä mukautettaisiin ja kerrottaisiin asetusehdotuksen liitteessä I esitetyn laskentakaavan mukaisesti. Asetusehdotuksen liitteessä II esitetään laskentakaavan mukaiset jäsenvaltiokohtaiset enimmäissaanto-osuudet rahastosta.

Suomen enimmäissaanto rahastosta olisi ehdotuksen mukaan 387 milj. euroa eli 0,54 prosenttia % rahaston kokonaisuudesta. Suurimmat rahaston saajat olisivat Puola (17,6 %; 12,7 mrd. euroa), Ranska (11,2 %; 8,1 mrd. euroa), Italia (10,81 %; 7,8 mrd. euroa) ja Espanja (10,53 %; 7,6 mrd. euroa). Ruotsin saanto (0,62 %; 0,445 mrd. euroa) olisi hieman Suomen saantoa suurempi ja Tanskan saanto (0,50 %; 0,361 mrd. euroa) lähellä Suomen saantoa.

Saanto kohdistuisi komission ehdotuksessa korostetusti keskimääräistä alemman tulotason jäsenvaltioihin. Koska Suomi kuuluu keskimääräistä korkeamman tulotason jäsenvaltioihin, jäisi Suomen saanto-osuus siten alhaiseksi. Korkeampi tulotaso näkyy myös siinä, että maaseudulla asuvien köyhyys ei Suomessa ole erityisen korkea. Tarkasteltaessa enimmäissaantoja asukasta kohden, jäisi Suomen enimmäissaanto esimerkiksi lähes puoleen Ranskalle kohdennettavasta asukaskohtaisesta enimmäissaannosta. Komission ehdottamia kriteerejä ja niihin sovellettavia keskinäisiä painotuksia tarkastellaan edelleen ja ne edellyttävät lisäselvitystä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Ehdotuksen oikeusperusta

Komissio esittää 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).

Asetusehdotuksella myötävaikutetaan SEUT 191 artiklan 1 kohdan mukaisten unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen. Näihin kuuluvat muun muassa ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelua sekä sellaisten toimenpiteiden edistämistä, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjumiseen.

SEUT 194 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevan vaatimuksen huomioon ottaen unionin energiapolitiikalla pyritään jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. Komission ehdotuksen tavoitteena on vähentää haitallisia vaikutuksia erityisesti kotitalouksiin ja yrityksiin, jotka työllistävät alle 10 henkilöä (mikroyritykset) edistämällä näiden energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. Siten komission ehdotuksella myötävaikutetaan SEUT 194 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisten unionin energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen.

Lisäksi komission ehdotuksella pyritään alentamaan haavoittuviin tieliikenteen käyttäjiin kohdistuvia kustannuksia. Rahaston avulla tuetaan näiden kotitalouksien mahdollisuutta siirtyä esimerkiksi vähä- tai nollapäästöisiin ajoneuvoihin. Siksi komission ehdotuksen oikeusperustana on myös liikennepolitiikkaa koskeva SEUT 91 (1) (d) artikla.

Ehdotetut oikeusperustat ovat keskenään yhteensopivia. Niiden mukaan ehdotus tulisi hyväksyä neuvoston määränemistöllä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

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.

4.2 Ehdotuksen suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Suhteellisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5(4) artiklassa. Sen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen Euroopan unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio katsoo, että rahasto on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Rahaston rahoittaminen unionin budjetista on komission mukaan välttämätöntä, koska tavoitteet, joihin rahasto pyrkii ovat sellaisia, johon jäsenvaltiot eivät yksittäin kykene. Rahasto-osuuksissa on komission mukaan huomioitu jäsenvaltioiden kansallinen tilanne ja jäsenvaltioille jäisi mahdollisuus toteuttaa kansallisia toimia rahaston avulla rahoitettujen toimien lisäksi. Jäsenvaltiot voisivat lisäksi kohdentaa toimia haluamallaan tavalla asetuksen puitteissa.

SEU 5(3) artiklan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu vain unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Ehdotus koskee tällaista alaa. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii ainoastaan, jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan paremmin saavuttaa unionin tasolla. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska ilmastonmuutos on luonteeltaan valtioiden rajat ylittävä ongelma, jota ei voida ratkaista pelkästään kansallisilla tai paikallisilla toimilla. Euroopan unionin toiminnalla tehostetaan ilmastotoimia sekä täydennetään ja vahvistetaan kansallisia ja paikallisia toimia.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Komissio arvioi jäsenvaltioiden suunnitelmia ja hyväksyy ne antamalla täytäntöönpanosäädöksiä 16 ja 17 artiklan mukaisesti.

Komissio ehdottaa itselleen toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä 23 artiklan mukaisesti. Delegoidut säädökset koskevat yhteisten indikaattorien vahvistamista, joiden avulla raportoidaan edistymisestä sekä seurataan ja arvioidaan jäsenvaltioiden suunnitelmien täytäntöönpanoa. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot eivät äänestäisi delegoiduista säädöksistä niiden valmisteluvaiheessa. Jäsenvaltioiden nimeämiä asiantuntijoita olisi kuitenkin kuultava asianmukaisesti delegoiduista säädöksistä niiden valmisteluvaiheessa. Euroopan parlamentti tai neuvosto voisi peruuttaa toimivallan siirron, eikä säädös tulisi voimaan, jos parlamentti tai neuvosto vastustasi sitä.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutukset lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus on suoraan sovellettava jäsenvaltioissa eikä sitä panna erikseen täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei ole alustavan tarkastelun perusteella ristiriidassa asetusehdotuksen kanssa, joten välittömiä lainsäädännön muutostarpeita ei tämän vuoksi syntyisi.

Asetusehdotus ei ole ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa. Asetusehdotuksella katsotaan olevan positiivisia vaikutuksia kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamisessa sekä kansainvälisten perus- ja ihmisoikeussopimusten velvoitteiden edistämässä.

5.2 Taloudelliset ja markkinavaikutukset

Komissio ei ole tehnyt erillistä vaikutusarviota asetusehdotuksesta, vaan sen vaikutuksia on arvioitu päästökaupan laajentamista koskevassa vaikutusten arvioinnissa.

Komissio on arvioinut, että unionin tavoite vähentää päästöjä vähintään 55 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030, nostaa kotitalouksien kustannuksia keskimäärin 0,7–0,8 prosenttiyksikköä. Asumiseen liittyvät kustannukset nousevat keskimäärin 0,4–0,7 prosenttiyksikköä. Vaikutukset vaihtelevat jäsenvaltioittain, mutta komission vaikutusarvioinnin mukaan niissä jäsenvaltioissa, joissa bruttokansantuote asukasta kohden olla alle unionin keskiarvon, vaikutukset ovat suuremmat kuin unionissa keskimäärin.

Suomen enimmäissaanto rahastosta olisi ehdotuksen mukaan 387 milj. euroa eli 0,54 prosenttia % rahaston kokonaiskoosta. Suurimmat saajat olisivat Puola (17,6 %; 12,7 mrd. euroa), Ranska (11,2 %; 8,1 mrd. euroa), Italia (10,81 %; 7,8 mrd. euroa) ja Espanja (10,53 %; 7,6 mrd. euroa). Ruotsin saanto (0,62 %; 0,445 mrd. euroa) olisi hieman Suomen saantoa suurempi ja Tanskan saanto (0,50 %; 0,361 mrd. euroa) lähellä Suomea saantoa.

Suomen saama enimmäissaanto-osuus rahaston varoista ehdotuksen mukaan olisi pieni (0,54 %), kun sitä verrataan Suomen keskimääräiseen arvioituun maksuosuuteen (noin 1,7 %) kuluvalle rahoituskaudella. Euromääräisesti Suomi saisi rahaston kokonaismäärästä, 72,2 mrd. eurosta, yhteensä 387 milj. euroa, mutta voisi maksaa karkeasti arvioiden 1 230 milj. euroa nykyisen omien varojen järjestelmän perusteella. Nettomaksu Suomelle olisi tällöin noin 840 milj. euroa.

Edellä mainittuun EU-maksuihin liittyvän korotuspaineen ohella rahasto edellyttäisi komission ehdotuksen mukaan 50 %:n kansallista osarahoitusta. Komission ehdotuksessa tämä rahoitettaisiin jäsenvaltioille tuloutuvista päästökaupan huutokauppatuloista. Kyseessä olisi tällöinkin kansalliseen talousarvioon kohdistuvasta lisämenosta.

5.3 Sosiaaliset vaikutukset

5.3.1 Energiaköyhyys Suomessa

Vuonna 2013 julkaistussa tutkimuksessa määritettiin ensikertaa energiaköyhyyttä Suomessa. Tutkimuksen mukaan energiaköyhyys vaikuttaa pieneen määrään kotitalouksia Suomessa osana köyhyyttä.

Vuonna 2015 julkaistu seurantatutkimus yhdisti energiaköyhyyden asumisen energiatehokkuuden parantamisen kanssa. Tutkimuksessa energiaköyhyys määritettiin vaikeutena ylläpitää tai olla tyytyväinen perustarpeisiinsa johtuen energian kustannuksista. Tutkimus rajoittui vain omistusasuntoihin ja sen mukaan Suomessa on 60 000–100 000 kotitaloutta Suomessa, jotka kuuluvat ryhmiin, joissa on riski kärsiä energiaköyhyydestä. Selvityksen mukaan riskiryhmiin kuuluvat erityisesti 1960- ja 1970-luvun perusparantamattomissa kerrostaloissa asuvat pienituloiset. Suomessa energiaköyhyys on kuitenkin silti harvinaista johtuen sosiaaliturva- ja tukijärjestelmästä, joka hillitsee sen vaikutuksia. Tutkimuksessa todetaan, että energiaköyhyyden riskiä voidaan estää kehittämällä uusia rahoituksen tapoja esim. instrumenteilla, joissa investointikulut maksetaan energiasäästöllä sekä valtion takaamalla lainoilla.¹

Assist – Support Network for Household Energy Savings 2018 tutkimus tehtiin VaasaETT:n toimesta osana Assist2gether – hanketta. Assist-raportin mukaan tällä hetkellä Suomessa on jo olemassa hyvin kattava sosiaaliturvajärjestelmä varmistaakseen minimitoimeentulon. Vaikka tukia ei ole kohdistettu energiaköyhyyteen, ne tuet, jotka vähentävät asumiskuluja tai ovat kohdistettu perustarpeisiin kuten energiakulut, voidaan tulkita olevan tukea, joka hillitsee energiaköyhyyttä.

5.3.2 Haavoittuvassa asemassa olevat kotitaloudet, liikenteen käyttäjät ja mikroyritykset Suomessa

Laajasti tarkasteltuna energiaköyhyyden estäminen on osa yleistä sosiaalipolitiikkaa. Energiaköyhyyteen liittyviä ongelmia pääasiassa ratkaistaan sosiaaliturvajärjestelmien kautta, jotta varmistetaan riittävät sisälämpötilat ja sähkön saanti kotitalousiin. Suomessa kuluttajaa suojelee muun muassa sähkömarkkinalain (558/2013) 103 §:n velvoite, jonka mukaan energiayhtiö ei voi katkaista sähköjakelua erityisesti talvella. Lisäksi myös kotitalousvähennys on tuki, joka vähentää välillisesti energiaköyhyyttä; kotitaloudet, joissa on yli 65-vuotta täyttänyt, voivat hakea avustusta asunnon korjaamiseen, mikä sisältää muun muassa energiatehokkuuden parantamisen ja lämmitysmuodon vaihtamisen. Myös sekä yksityishenkilöt, että taloyhtiöt voivat hakea energiaavustusta asuntojen energiatehokkuuden parantamiseen. Tukea on saanut myös öljylämmityksestä luopumiseen ympärivuotisessa asuinkäytössä olevien pientalojen omistajille.

Suomessa ei ole merkittävää määrää kotitalouksia, jotka kärsisivät energiaköyhyydestä. Vuonna 2018 on arvioitu, että 7,7 % ei pystynyt maksamaan energialaskuaan ja 1,7 % ei pystynyt pitämään kotiaan riittävän lämpimänä.² Lisäksi tilastokeskuksen mukaan arvioilta 3000 omakotitalossa asuva kotitaloutta on saanut toimeentulotuen lisäksi erillistä tukea lämmitykseen. Lisäksi yleisesti Suomessa kotitalouksien energiakustannukset ovat maltillisia, Tilastokeskuksen mukaan vuosina 2001, 2006, 2021 ja 2016 energiakulut (sähkö ja lämmitys) ovat olleet 4–5 % kotitalouksien kokonaiskuluista. Yli 64-vuotiaiden kotitalouksissa kulut ovat olleet 1–2 % korkeammat. Vaikka luvut ovat pieniä ja energiakulut yleisesti Suomessa kohtuullisia, esimerkiksi rakennusten energiaremontteja voivat hankaloittaa muun muassa vakuuksien saamisen vaikeus erityisesti taantuvilla alueilla.

Suomessa rakennusten lämmitykseen liittyvän uuden päästökaupan aiheuttamat negatiiviset vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin liittyisivät lähinnä kotitalouksiin ja mikroyrityksiin, joilla on käytössä öljylämmitys. Pääosa Suomen lämmityksestä on jo nykyisen päästöka-

¹ Runsten, S., Berninger, K., Heljo, J., Sorvali, J., Kasanen, P., Vihola, J., and Uotila, U. (2015) Pienituloisen omistusasujan energiaköyhyys. Ympäristöministeriön raportteja 6/2015.

² Member State Reports on Energy Poverty 2019. Publications Office of the European Union, 2020.

pan piirissä kaukolämmön myötä. Öljylämmitys arvioidaan Suomessa olevan käytössä tällä hetkellä noin 133 000 pientalossa, 5 000:ssa kuntien omistamassa rakennuksessa sekä yhteensä muutamia kymmeniä tuhansia muissa rakennuksissa. Muita fossiilisia polttoaineita, kuten esimerkiksi kaasua tai turvetta, käytetään lämmityksessä vähän. Kaasulämmitteisiä rakennuksia Suomessa arvioidaan olevan noin 6000 kappaletta.

Haavoittuvien liikenteen käyttäjien määrää ei ole arvioitu Suomessa, mutta tutkimusta liikenneköyhyydestä Suomessa on tehty. Liikenneköyhyydeksi voidaan kutsua ilmiötä, jossa ihmisellä ei ole mahdollisuutta liikkua kohtuullisella vaivalla, kohtuullisilla kustannuksilla ja kohtuullisessa ajassa niihin paikkoihin, joissa päivittäisiä tarpeita on mahdollista tyydyttää. Kuten energiaköyhyyttä, myös liikenneköyhyyttä vähennetään Suomessa monin keinoin. Esimerkiksi toimeentulotuki on taloudellista tukea liikkumiseen sekä sairastakuutus-, sosiaalihuolto- ja vammaispuvelulain perusteella voi saada kuljetuspulveluita. Lisäksi kunnat organisoivat koulumatkoja ja joukkoliikennettä, verotuksessa voi vähentää työmatkakuluja ja liikennejärjestelmää suunnitellaan ottamaan huomioon esimerkiksi liikkumisrajoitteisia.³

Suomessa yrityksistä mikroyrityksiä on 271 672 eli arviolta 93 % kaikista yrityksistä. Kokonaisuudessaan mikroyritykset vastaavat 20,2 % työvoimasta. Yrittäjistä 68 % on yksinyrittäjiä.⁴ Tutkimuksia uuden päästökaupan aiheuttamista haittavaikutuksista yrityksille ei ole tehty, mutta selvityksiä yritysten ilmastotoimista on viime vuosina tarkasteltu.

5.4 Ympäristövaikutukset

Asetusehdotuksella pyritään tukemaan haavoittuvassa olevia kotitalouksia, liikenteen käyttäjiä ja mikroyrityksiä. Siten asetusehdotuksella ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia vaan vaikutukset syntyvät jäsenvaltioiden suunnitelmien toimeenpanon kautta. Suomessa liikenteen ja rakennusten lämmityksen päästövähennystoimia määritetään osin ilmastolain (609/2015) 9 §:n mukaisessa keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisessa suunnitelmassa.

Toimeenpanolla voi olla merkittävä vaikutus ympäristöön ja asetusehdotus kokonaisuudessaan tukee tavoitetta saavuttaa vähintään 55 % päästövähennystavoite vuoteen 2030 mennessä ja edesauttaa unionin hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamista. Asetusehdotus tukee myös kansallisten päästövähennystavoitteiden saavuttamista ja erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastopoliittikan suunnitelman toimeenpanoa.

Lisäksi siirtyminen vähäpäästöisiin ratkaisuihin parantaa ilmanlaatua ja sen myötä johtaa myönteisiin terveysvaikutuksiin. Komission 55-valmiuspaketin vaikutusarvion mukaan päästöjen vähenemisestä aiheutuu siten välillisesti myös potentiaalisten terveydenhuoltokustannusten pieneminen.

5.5 Hallinnolliset vaikutukset

Asetusehdotuksella ja erityisesti asetusehdotuksen toimeenpanolla on hallinnollisia vaikutuksia. Hallinnollisia vaikutuksia syntyisi mm. komission ehdotuksen edellyttämien kansallisten suunnitelmien johdosta ja hallinnolliset vaikutukset riippunevat siitä, painotettaisiinko rahas-

³ Tiikkaja, H., Pöllänen, M., Liimatainen H. (2018) Liikenneköyhyys Suomessa – näkökulmia liikkumisen sosiaaliseen kestävytyteen. Tampereen teknillinen yliopisto. Liikenteen tutkimuskeskus Verne.

⁴ Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2019.

tosta tuettavien toimien osalta investointeja, vai suoria tulonsiirtoja ja mitkä tahot olisivat kohteena (eli kanavoituisiko rahaston tuet suoraan vai välillisesti haavoittuville kotitalouksille, mikroyrityksille ja liikenteen käyttäjille).

5.6 Vertailu muihin EU:n ohjelmiin

Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (Just Transition Fund, jäljempänä JTF-rahasto) on uusi Euroopan unionin rahasto ohjelmakaudelle 2021-2027. JTF-rahasto toteuttaa osaltaan Euroopan unionin vihreän kehityksen (Green Deal) kokonaisuutta, jolla unioni pyrkii saavuttamaan hiili-neutraaliustavoitteensa vuoteen 2050 mennessä kaikkien maiden osalta. JTF-rahaston erityistehtävä on vastata niihin sosioekonomisiin haittavaikutuksiin, jotka aiheutuvat vähähiilisyys-teen siirtymisestä. Rahaston tavoitteet liittyvät aluetalouden vahvistamiseen, elinkeinojen monipuolistamiseen, uusien liiketoimintamahdollisuuksien luomiseen sekä työllistymisen edellytysten parantamiseen.

Kansallisesti JTF-rahaston toteutus ja varojen käyttö määritellään alueellisissa siirtymäsuunnitelmissa, joita valmistellaan parhaillaan 14 maakunnassa. Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ei olisi päällekkäinen nyt esitettävän uuden rahaston kanssa vaan sitä täydentävä, sillä rahastojen käyttökohteet eivät ole Suomessa päällekkäisiä.

InvestEU-ohjelman tavoitteena on kannustaa julkisten ja yksityisten investoijien osallistumista rahoitus- ja investointitoimiin tarjoamalla avustusten sijaan takuita EU:n budjetista. Takausmekanismien tarkoituksena on houkuttaa yksityistä pääomaa investointeihin, joihin liittyy korkea riski tai jotka edistävät politiikkatavoitteita, mutta joihin ei kohdistu riittävässä määrin rahoitusta markkinoilla. InvestEU-ohjelma on Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelman keskeinen väline, jolla mobilisoidaan rahoitusta EU:n vihreän ja digitaalisen siirtymän tavoitteisiin. InvestEU-ohjelman kokonaismäärärahoista vähintään 30 % on tarkoitus kohdistua EU:n ilmastotavoitteiden mukaisesti investointeihin.

Kuluvalle EU:n monivuotiselle rahoituskehyskaudelle asetettiin yleinen koko rahoituskehystä koskeva 30 %:n ilmastotoimien minimitalvoite ja EU:n elpymisvälineestä (750 mrd. euroa) tulee kohdentaa vähintään 37 % vihreään siirtymään.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

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.

Komission asetusehdotus toteuttaa osaltaan myös perustuslain (731/1999) 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta, jonka mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille. Perustuslain 20.2 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II). Asetusehdotuksella voidaan tukea myös yksilöiden toimintaa. Yksilön osuus perustuslain 20 §:n mukaisessa ympäristönsuojelussa voi

toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta.⁵

Rahasto mahdollistaa toimenpiteiden kohdistamisen haavoittuvien ryhmien sisällä positiivisen erityiskohtelun kautta. Siten komission asetusehdotus tukee perustuslain yhdenvertaisuutta koskevaa 6 §:n toteuttamista.

Ehdotus kohdistuu haavoittuvassa asemassa oleviin liikenteen käyttäjiin ja kotitalouksiin, joille päästökaupan laajentamisesta tieliikenteeseen ja rakentamiseen johtuvan hinnan nousun vaikutukset ovat merkittäviä ja joilla ei ole mahdollisuuksia muun muassa hankkia vähä- tai nollapäästöisiä ajoneuvoja, vaihtaa liikennevälinettä tai toteuttaa energiaremontteja.

Komission ehdotuksessa mainitaan naiset erityisen haavoittuvana ryhmänä, jolle päästökaupan laajentumisesta aiheutuvat vaikutukset voivat olla suuria.

Lisäksi asetusehdotuksella voidaan katsoa olevan positiivisia vaikutuksia lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) tavoitteiden toteutumiseen. Komission asetusehdotus tukee komission Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden pilariaa koskevan aloitteen periaatetta 1. koulutuksesta, elinikäisestä oppimisesta ja opiskelusta sekä periaatetta 20. peruspalveluiden saavuttamisesta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä. Asia liittyy valtioneuvoston ja kuuluu itsehallintolain 27 §:n mukaisesti valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan maakunta laatii omat ohjelmat, joita se itse hallinnoi.

Mahdollisen tulevan ohjelmatyön yhteydessä vastaavan ministeriö Ahvenanmaan itsehallintolain 59 b §:n 1 momentin neuvottelee maakunnan hallituksen kanssa maakunnan osuudesta Suomelle osoitetusta rahasto-osuudesta sekä allokoinnista maakunnan hallitukselle.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa.

Komission ehdotus esiteltiin jaostojen ympäristö (EU23), maatalous (EU18), metsä (EU15), liikenne (EU22), energia (EU21) ja budjetti (EU34) laajojen kokoonpanojen yhteiskokouksessa 11 päivänä elokuuta 2021. U-kirjeen luonnos oli ympäristöjaoston (EU23) kirjallisesta menettelyssä kommentoimalla 25.8.2021–26.8.2021 välisenä aikana. Kommentteja saatiin yhteensä neljä kappaletta, ja niissä esitetyt näkemykset on pyritty huomioimaan kirjelmän jatkovalmistelussa.

EU-ministerivaliokunnan käsittely oli 15 päivänä lokakuuta 2021.

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittely oli 21 päivänä lokakuuta 2021.

⁵ PeVL 32/2010 vp, s. 8/II, HE 309/1993 vp, s. 66.

Ehdotuksen käsittelyyn neuvostossa on perustettu ad hoc –työryhmä neuvoston ympäristötyöryhmän alaisuuteen. Käsittely ad hoc –työryhmässä alkoi 15 syyskuuta 2021.

Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei vielä ole tietoa. Ehdotuksen raportoijaksi on nimetty EPP:n Esther de Lange.

9 Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 % ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto korostaa yleisellä tasolla, että siirtymä hiilineutraaliin yhteiskuntaan tulee tehdä sosiaalisesti ja alueellisesti oikeudenmukaisella tavalla. Ilmastopolitiikan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on tarpeen, että ilmastotoimien mahdollisia haitallisia talonjakovaikutuksia kompensoidaan etenkin pienituloisille ja haavoittuvassa asemassa oleville. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio kiinnittää huomiota ilmastotoimien oikeudenmukaiseen toteutumiseen. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin erityisen kriittisesti kotitalouksille maksettaviin suoriin tulotukiin EU:n talousarviosta ja painottaa päällekkäisten kompensatiojärjestelmien välttämistä.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti esitykseen tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästöt kattavasta uudesta EU-laajuisesta päästökaupasta, Valtioneuvoston tarkempi kanta päästökauppadirektiivin uudistamiseen on esitetty erillisessä U-kirjeessä (U 60/2021 vp).

Valtioneuvosto ei kuitenkaan pidä tieliikenteen ja rakennusten uuteen päästökauppajärjestelmään kytkeytyvää komission ehdotusta ilmastotoimien sosiaalirahastosta tarkoituksenmukaisena ja suhtautuu siihen erityisen kriittisesti.

Mikäli 55-valmiuspaketin toteutuminen tai Suomen tavoitteisiin nähden riittävän kunnianhimoisen kokonaisuuden saavuttaminen edellyttäisivät myöhemmässä vaiheessa lisäarviointia, valtioneuvostolla on valmius tarkastella vaihtoehtoja, jotka mahdollistavat eduskunnan kantojen ja Suomen ilmastopoliittisten tavoitteiden mukaisen ratkaisun. Valtioneuvosto katsoo, että

mahdollisiin ratkaisuihin liittyy useita selvitystä ja arviointia vaativia seikkoja, joita on mahdollista arvioida vasta myöhemmissä vaiheissa.

Huomioita komission ehdotuksen sisältöön liittyen

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti EU:n budjetin omien varojen käyttämiseen uuden ilmasto- toimia koskevan sosiaalirahaston rahoittamisessa. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdottamaan rahaston suureen kokoon, ottaen huomioon vasta sovitun monivuotisen rahoituskehityksen ja elpymisvälineen huomattavat lisäpanostukset ilmastotoimiin. Näiden lisäpanostusten mahdollinen osittainen uudelleen kohdentaminen erityisesti sosiaalirahaston tavoitteiden toteuttamiseen edellyttää lisäselvitystä. Lisäksi valtioneuvosto suhtautuu erityisen kriittisesti komission ehdottamaan lähtökohtaan, jonka mukaan rahaston perustaminen edellyttäisi voimassa olevan EU:n monivuotisen rahoituskehityksen avaamista ja huomattavaa kasvattamista, ja jolla tehtäisiin ennakkollisia 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 perusrannukset, 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.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamia varojenjakokriteerejä ja niiden keskinäisiä painotuksia Suomen kannalta epäedullisina ja osin epätarkoituksenmukaisina suhteessa rahaston tavoitteisiin.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvoston roolia kansallisten suunnitelmien hyväksymisessä tulee pyrkiä vahvistamaan. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksella siirretäisiin komissiolle säädösvaltaa antaa delegoituja säädöksiä asetuksen täydentämiseksi. Yleisenä huomiona valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimivallan siirrot määritellään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että suunnitelmien toimeenpanossa jäsenvaltioiden edistymistä seurataan kansallisten ilmasto- ja energiasuunnitelmien päivittämisen yhteydessä. Tämä vähentää myös hallinnollista taakkaa. Jatkovalmistelussa valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotetuilla toimilla saavutettavaan EU-tason lisäarvoon, kustannustehokkuuteen, sosiaaliseen ja alueelliseen oikeudenmukaisuuteen sekä hallinnolliseen taakkaan.

Omien varojen järjestelmän kehittämisestä

U 61/2021 vp

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän, eli rahoituskehityksen tulopuolen, kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. EU:n omia varoja kehittämällä voidaan esimerkiksi vähentää elpymisvälineen takaisinmaksusta jäsenvaltioille aiheutuvaa maksuosuutta.

Lisäksi EU:n rahoitusta koskevia uudistuksia tehtäessä valtioneuvosto pitää tärkeänä mahdollisten uudistusten yhteyttä unionin keskeisiin tavoitteisiin, kuten ilmastonmuutoksen torjuntaan.

EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen lähtökohdaksi tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai aiheuta muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille. EU:n rahoituslähteitä koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille.

Valtioneuvosto tarkastelee 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen sisältyvien ehdotusten rahoituskäytäntöjä yhtenä kokonaisuutena ja tarkentaa kantaansa niihin neuvottelujen edetessä. Viime vaiheessa Suomen kannat 55-valmiuspaketin kokonaisuuteen muodostetaan Suomen kokonaisuuden huomioiden.