Valtioneuvoston kanslia
EU-asioiden osasto/lainsäädäntösihteeri Liisa Reunanen

Lausunto
4.3.2022

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Asia: TS 8/2022 vp Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)

Tausta

Eduskunnan suuressa valiokunnassa on käsittelyssä toissijaisuusasia TS 8/2022 vp (Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)).

Valtioneuvoston kanslia keskittyy asiantuntijalausunnossaan tarkastelemaan asiaa ainoastaan toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta ja keskittyy esittämään erityisesti toissijaisuusperiaatetta koskevia oikeudellisia näkökulmia. Valtioneuvoston kanslia esittää lausuntonaan seuraavaa:

Komissio on antanut 15.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu, COM(2021) 802 final). Valtioneuvoston kanslia toteaa, että valtioneuvoston U-kirjelmää komission ehdotuksesta valmistellaan ympäristöministeriössä ja saatujen tietojen mukaan U-kirjelmä on tarkoitus antaa eduskunnalle maaliskuussa. Ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuus kuuluu niihin kysymyksiin, joita käsitellään tarkemmin myös valtioneuvoston U-kirjelmässä.

Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohta) mukaan *unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita* (ns. välttämättömyyskriteeri), *vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla* (ns. lisäarvokriteeri). Toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevat tarkemmat määräykset sisältyvät EU:n perussopimuksiin liitettyyn pöytäkirjaan (N:o 2).

Edellä mainitun pöytäkirjan mukaan kansallinen parlamentti voi kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskeva esitys on toimitettu unionin virallisilla kielillä, antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen (ns. toissijaisuusmuistutus).

Toissijaisuusperiaatteen soveltaminen ei edellytä, että koko säädösehdotus olisi riitautettava, vaan toissijaisuusmoite voi kohdistua, ja usein tosiallisesti kohdistuukin, ehdotuksen yksittäisiin artikloihin (SuVL 12/2010 vp).

Komission perustelut

Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komissio on esittänyt perusteluja muun muassa ehdotuksen perustelumuistiossa ja ehdotuksen johdanto-osan 59 perustelukappaleessa.

Komission mukaan rakennusten energiatehokkuutta koskevaan direktiiviin ehdotetut muutokset johtuvat suurelta osin tarpeesta saattaa se ajan tasalle, jotta voidaan ottaa huomioon EU:n kunnianhimoisemmat ilmasto- ja energiatavoitteet. Lisäksi komissio katsoo, että tehostettu EU:n yhteinen kehys tarjoaa jäsenvaltioille, joiden tavoitetasot ovat keskenään erilaisia, kannustimet nopeuttaa koordinoidusti ja tarvittavassa laajuudessa energiakäännettä kohti energiatehokkaampia ja kestävämpiä rakennuksia. Komissio arvioi, ettei näitä tavoitteita voida riittävässä määrin saavuttaa jäsenvaltioiden omin toimin ja että EU:n toimilla voidaan saada aikaan lisäarvoa.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden arvioinnista

Toissijaisuusperiaate soveltuu EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Esillä olevan ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artiklan 2 kohta, joka on unionin energiapolitiikan oikeusperusta. Energiapolitiikka kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan (SEUT 4 artiklan 2 kohdan i alakohta).

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kohteena ovat suunnitellun toiminnan tavoitteet. Olennaista on arvioida, voidaanko tietty toiminta sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin EU:n tasolla. Komission tulee myös perustella ehdotuksensa riittävästi.

On huomattava, että toissijaisuusperiaatteen arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia. Periaatteen luonne ilmenee hyvin SEU 5 artiklan 3 kohdassa käytetyistä ilmaisuista *"riittävällä tavalla"* ja *"paremmin"*, joiden arvioiminen ei lähtökohtaisesti ole oikeudellinen kysymys, vaan kyse on poliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

Ehdotuksen tavoitteita ovat rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen ja energian loppukulutuksen vähentäminen vuoteen 2030 mennessä sekä tavoitteiden asettaminen rakennuksille kohti EU:n laajuista ilmastoneutraaliutta vuonna 2050. Näiden tavoitteen saavuttamiseksi on asetettu myös muita tavoitteita kuten lisätä korjausrakentamisen määrää ja perusteellisuutta, parantaa tietoa rakennusten energiatehokkuudesta ja kestävyydestä sekä varmistaa, että kaikki rakennukset ovat vuoden 2050 ilmastoneutraaliusvaatimusten mukaisia.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että ympäristöministeriö, jonka toimialaan ehdotus pääosaltaan kuuluu, on U-kirjelmän valmistelun yhteydessä kiinnittänyt huomiota toissijaisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta tiettyihin ehdotuksen säännöksiin. Näitä ovat olemassa olevien rakennusten vaatimuksia (9 artikla) ja uudisrakentamista (7 artikla, liite III) koskevat ehdotukset.

Lopuksi

Toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden osalta on arvioitava ehdotettujen toimenpiteiden luonnetta ja sitä, onko unionin toiminnasta määrällistä ja laadullista etua jäsenvaltioiden toimintaan verrattuna. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että kyse ei ole oikeudellisesta arvioinnista, vaan poliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Periaatteen toteutumista on arvioitava nimenomaan Suomen kannalta. Arviointi edellyttää myös EU:n ja kansallisen energiatehokkuus- ja rakentamisjärjestelmän tarkempaa tuntemusta, jonka osalta viitataan ympäristöministeriön asiantuntemukseen.

Yleisempänä huomiota voidaan todeta myös, että toissijaisuusperiaatteen nojalla tarpeelliseksi katsotun unionin toiminnan laajuuden ja intensiteetin asianmukaisuutta arvioidaan suhteellisuusperiaatteen avulla. Suhteellisuusperiaatetta koskevan SEU 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti *unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi*.

Toissijaisuusvalvontamenettely koskee kuitenkin vain toissijaisuusperiaatetta. Valtioneuvosto seuraa kuitenkin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumista jatkuvasti ehdotuksen käsittelyn edetessä. Asiaa koskevat huomiot voidaan nostaa esiin myös lainsäädäntöprosessin myöhemmässä vaiheessa. Toissijaisuusperiaatetta koskevia näkemyksiä voidaan käyttää neuvostovalmistelussa yhtenä argumenttina muiden joukossa neuvoteltaessa muutoksista säädösehdotuksen kansallisesti ongelmallisiksi arvioituihin kohtiin (SuVL 12/2010 vp). Tätä mahdollisuutta ei ole rajoitettu viralliselle toissijaisuusmenettelylle asetettuun kahdeksan viikon määräaikaan.