OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Lainsäädäntöneuvos Sina Uotila

Lausunto
17.2.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

TS 8/2022 vp; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu); eduskunnan ympäristövaliokunta 18.2.2022

Aluksi

Komissio on tehnyt 15.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu; COM(2021) 802 final). Asiaa koskeva U-kirjelmä on saadun tiedon mukaan tarkoitus antaa eduskunnalle maaliskuun alkupuolella 2022. Eduskunnan ympäristövaliokunta on todennut, että asiaa tarkastellaan tässä vaiheessa mahdollisen toissijaisuushuomautuksen näkökulmasta, ja pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa asiassa. Erikseen on täsmennetty, että lausuntoa toivotaan erityisesti toissijaisuusperiaatetta koskevista oikeudellisista reunaehdoista.

Lausunnossa keskitytään toissijaisuusperiaatetta koskeviin oikeudellisiin reunaehtoihin. Vaikka kyseessä on oikeudellinen periaate, sen soveltaminen edellyttää käytännössä poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Toissijaisuusperiaatteesta

Toissijaisuusperiaatteesta määrätään Euroopan unionin sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdassa ja Lissabonin sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

soveltamisesta (N:o 2). Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita (välttämättömyyskriteeri), vaan tavoitteet voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla (lisäarvokriteeri). Toissijaisuusperiaatteella turvataan jäsenvaltioiden mahdollisuudet toteuttaa tietyin edellytyksin toimia niillä aloilla, joilla EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa.

Kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista edellä mainitussa pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti. Pöytäkirjassa tarkoitetuin tavoin kansallinen parlamentti voi pääsääntöisesti kahdeksan viikon määräajassa antaa toissijaisuutta koskevan perustellun lausunnon (niin sanottu toissijaisuusmuistutus). Säädösehdotuksen tehnyt taho, yleensä komissio, on velvollinen ottamaan kansallisen parlamentin muistutuksen huomioon. Muistutuksen vaikutus riippuu siitä, kuinka suuri osa parlamenteista tekee muistutuksen.

Komission näkemys ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta

Komissiolla on velvollisuus perustella säädösehdotuksen perusteluosassa, miksi ehdotetut toimet ovat perusteltuja toissijaisuusperiaatteen kannalta. Nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta komissio perustelee muun muassa sillä, että EU:n laajuisia lisätoimenpiteitä tarvitaan EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi ja energiaunionin hallintomallia koskevassa asetuksessa ((EU) 2018/1999) esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi komissio arvioi, ettei näitä tavoitteita voida riittävässä määrin saavuttaa jäsenvaltioiden omin toimin ja että EU:n toimilla voidaan saada aikaan lisäarvoa.

Ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden arviointia

Ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta arvioidaan siis silloin, kun kyseessä ei ole EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva ala. Energiapolitiikka kuuluu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

Ympäristöministeriö on substanssiministeriönä kiinnittänyt valmistelun aikana huomiota tiettyihin ehdotuksen säännöksiin toissijaisuusperiaatteen kannalta. Näitä ovat ehdotuksen 7 artikla (uudet rakennukset) ja siinä viitattu liite III (uusia ja peruskorjattuja päästöttömiä rakennuksia koskevat vaatimukset ja elinkaarenaikaisen lämmitysvaikutuspotentiaalin (GWP) laskenta) sekä 9 artikla (energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset). Näiden artikloiden ja liitteen tarkemman sisällön ja tulkinnan osalta viitataan ympäristöministeriön lausuntoon.

Arvioinnin lähtökohdaksi tulee ottaa komission ehdottaman toiminnan tavoitteet. Ehdotuksella edistetään rakennusten energiatehokkuuden parantamista ja rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä EU:ssa päästöttömän rakennuskannan saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä. Päätavoitteen saavuttamiseksi on asetettu useita erityistavoitteita, kuten korjausrakentamisen määrän ja perusteellisuuden lisääminen, rakennusten energiatehokkuutta ja kestävyyttä koskevien tietojen parantaminen sekä sen varmistaminen, että kaikki rakennukset ovat vuoden 2050 ilmastoneutraaliusvaatimusten mukaisia.

Säännösehdotusten arvioinnissa keskeistä on vastata seuraavaan kysymykseen: Voivatko jäsenvaltiot saavuttaa riittävällä tavalla suunnitellun toiminnan tavoitteet vai voidaanko tavoitteet saavuttaa toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi paremmin EU:n tasolla? Arviointi edellyttää sekä EU:n että kansallisen energiajärjestelmän tarkempaa tuntemista ja poliittista harkintaa.

Lopuksi yleisellä tasolla voidaan todeta seuraavaa: Ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta on tärkeää arvioida läpi EU:n lainsäädäntöprosessin (ks. myös SuVM 1/2021 vp). Siinäkin tapauksessa, että eduskunta ei päätyisi toissijaisuusmuistutusta tekemään, ehdotusta – joka yleensä neuvottelujen kuluessa muuttuu – tulee siis koko ajan arvioida myös toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. Lisäksi se, että ehdotettua toimea pidettäisiin toissijaisuusperiaatteen mukaisena, ei estä sitä, että sen katsottaisiin olevan joiltain osin SEU 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen vastainen tai muutoin sisällöltään sellainen, ettei sitä voisi hyväksyä.