

Tuomas Ojanen

24.5.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 26/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

1. Komission ehdotus täydentää Euroopan komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 antamaa 55-valmiuspakettia, jolla EU pyrkii tavoitteeseen vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.
2. Voimassa olevaa rakennusten energiatehokkuusdirektiiviä 2010/31/EU on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/844 ja asetuksella (EU) 2018/1999.
3. Ehdotukseen liittyy komission arviointiraportti direktiivin uudelleenlaadinnasta SWD(2021) 453 final.
4. Direktiivin uudistamisen keskeiset tavoitteet ovat rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen ja energian loppukulutuksen vähentäminen vuoteen 2030 mennessä sekä pitkän aikavälin vision asettaminen rakennuksille kohti EU:n laajuista ilmastoneutraaliutta vuonna 2050. Ehdotuksella on lisäksi useita erityistavoitteita, kuten lisätä korjausrakentamisen määrää ja perusteellisuutta, parantaa tietoa rakennusten energiatehokkuudesta ja kestävyyydestä sekä varmistaa, että kaikki rakennukset ovat vuoden 2050 ilmastoneutraaliusvaatimusten mukaisia.

Valtioneuvoston kirjelmä

5. Kirjelmän mukaan direktiiviehdotus on ensinnäkin merkityksellinen Suomen perustuslain (731/1999) omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n ja ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n kannalta. Lisäksi direktiiviehdotusta arvioidaan perustuslain 3 §:n (Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi), 6 §:n (Yhdenvertaisuus), 8 §:n (Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 10 §:n (Yksityiselämän suojat) ja 18 §:n (Oikeus työhön ja elinkeinovapaus) sekä 19 §:n 4 momentin (Oikeus sosiaaliturva) näkökulmasta.
6. Valtioneuvoston kanta direktiiviehdotukseen on perusteiltaan myönteinen etenkin siltä osin kuin direktiiviehdotus toteuttaisi Pariisiin ilmastositimuksen tavoitteeseen sisältyvää 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 prosentin ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

7. Valtioneuvoston kanta direktiiviehdotukseen on kuitenkin kohdittain kriittinen tai ainakin pidättyvä yhtäältä siltä osin kuin on kyse direktiiviehdotuksen oikeusperustasta ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuudesta (ks. jakso 5), ja toisaalta siltä osin kuin on kysymys suhteesta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan sekä eräisiin muihinkin perustuslain säännöksiin (ks. jakso 7 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin). Viitataan tarkemmin valtioneuvoston kannasta kirjelmän jaksoista 5, 7 ja 10 ilmenevään.

Arvio

8. Direktiiviehdotuksella on erittäin painavia, perustuslain 20 §:ään ja EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklaan sekä Pariisin ilmastositomukseen kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita. Direktiiviehdotus pyrkii toteuttamaan perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä. Tässä yhteydessä on syytä painottaa rakentamisen ja sekä tulevan että nykyisen rakennuskannan energiatehokkuuden merkitystä ilmasto- ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden edistämisessä ja edelleen perustuslain 20 §:ssä ja perusoikeuskirjan 37 artiklassa turvatun ympäristöperusoikeuden toteutumisessa.
9. Vaikka direktiiviehdotus on perustuslain kannalta ennen muuta merkityksellinen perustuslain 20 §:n kannalta, direktiiviehdotuksella on monia muitakin perustuslakikytkentöjä, joihin valtioneuvoston kirjelmän jakso 7 ei tarjoa aivan kattavaa kuvausta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa myös seuraavien seikkojen merkityksestä:
- *Esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimukset.* Direktiiviehdotus koskee rakentamista ja asettaa uudisrakentamiselle ja olemassa olevalle rakennuskannalle erilaisia vaatimuksia ja velvoitteita. Siksi direktiiviehdotus saattaa olla merkityksellinen myös vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevien määräysten kannalta, kuten direktiiviehdotuksen 8(3) artiklasta tulee esiin. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt esimerkiksi rakennusperinnön suojelemista koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa vammaisyleissopimukseen ja pitänyt tuolloin erityisen merkityksellisinä sopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen neuvottelu- ja osallistamisvaatimusta sekä 9 artiklan määräyksiä esteettömyydestä ja saavutettavuudesta (PeVL 38/2020 vp).
 - *Saamelaisten kulttuuriset oikeudet.* Direktiiviehdotus koskee rakentamista ja asettaa uudisrakentamiselle ja olemassa olevalle rakennuskannalle erilaisia vaatimuksia ja velvoitteita. Näin ollen direktiiviehdotus saattaa olla merkityksellinen myös saamelaisille alkuperäiskansana perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen kulttuuristen oikeuksien kannalta, mitä havainnollistaa myös se, että perustuslakivaliokunta huomautti muun muassa rakennusperinnön suojelua koskevan lainsäädännön yhteydessä tarpeesta huomioida saamelaisten kulttuurinen itsehallinto (ks. PeVL 38/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi paikallaan huomauttaa tarpeesta huomioida direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä myös saamelaisten kulttuuriset oikeudet.
 - *Perustuslain 124 §.* Direktiiviehdotuksen mukaan perusparannuspassin laatii ja rakennuksen älyvalmiuden arvioi riippumattomalla tavalla pätevä tai sertifioitu asiantuntija. Sama asiantuntijaan liittyvä vaatimus koskee energiatodistusten laadintaa sekä lämmitys- tai ilmastointijärjestelmien tarkastusta. Asiantuntijoille ehdotettujen velvollisuuksien taustalla on hyväksyttävä tavoite edistää terveyttä, turvallisuutta ja energiatehokkuutta ja siten jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön. Valtioneuvoston kirjelmässä on tältä osin tarkasteltu direktiiviehdotusta perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Sääntely

vaikuttaisi kuitenkin olevan merkityksellinen myös perustuslain 124 §:ssä säädetyn hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaisille liittyviä kysymyksiä, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa valtioneuvostoa tarpeesta kiinnittää huomiota myös perustuslain 124 §:ään direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa.

10. Valtioneuvoston kirjelmää voidaan hiukan kritisoida myös siitä, ettei siinä ole riittävän selvästi ja kootusti tehty selkoa direktiiviehdotuksen mahdollistamasta kansallisesta liikkumavarasta, vaikka kirjelmä kohdittain antaakin mahdollisuuksia kansallisen liikkumavaran arviointiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta kiinnittää systemaattisemmin huomiota kansalliseen liikkumavaraan direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa. Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että direktiiviehdotuksen sääntely vaikuttaa monelta osin olevan ”vain” vähimmäistason asettavaa, ja että perustuslain 20 §:n näkökulmasta olisi perusteltua pyrkiä myös sellaiseen kansallisen liikkumavaran käyttöön, joka ei vain lähtökohtaisesti ole direktiivin asettavien vähimmäistasojen tai -vaatimusten mukaista, vaan olisi niitä kunnianhimoisempaa ja korkeampitasoisempaa.
11. Valtioneuvoston kirjelmän jaksossa 5 direktiiviehdotusta pidetään pääosin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Kirjelmässä kiinnitetään kuitenkin huomiota toissijaisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta olemassa olevien rakennusten vaatimuksia (9 artikla) ja uudisrakentamista (7 artikla, liite III) koskeviin ehdotuksiin. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen kannalta 7 ja 9 artiklassa komission esittämä sääntely johtaisi kirjelmän mukaan liian pitkälle menevään ja yksityiskohtaiseen sääntelyyn ehdotuksen tavoitteisiin nähden. - Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä näihin kantoihin ja osaltaan huomauttaa tarpeesta arvioida vielä direktiiviehdotuksen sopusointua toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.
12. Valtioneuvoston kirjelmän jaksossa 5 katsotaan, että direktiiviehdotuksen oikeusperusta on pääosin asianmukainen. Jatkovalmistelussa on kuitenkin kirjelmän mukaan ”arvioitava, onko oikeusperusta riittävä ehdotuksen 15 artiklan osalta siltä osin kuin siinä ehdotetaan kansallisen budjettivallan käyttöön ja verotukseen liittyviä toimenpiteitä investointien käyttöönoton tukemiseksi.” Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on osaltaan perusteltua huomauttaa tarpeesta selvittää oikeusperustan riittävyttä kirjelmässä kuvatuilta osin.
13. Valtioneuvoston kirjelmässä pidetään ”suurelta osin ehdotuksen mukaisia delegoitujen säädösten valtuutuksia liian laajoina.” Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava se, että perustuslakivaliokunnan mukaan ympäristölainsäädännölle on tyypillistä teknisluontoisuus ja yksityiskohtaisuus, mistä syystä on perusteltua jättää huomattava osa sääntelystä lakia alemmanasteisten säädösten varaan (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I, PeVL 11/1999 vp, s. 2/I) Vaikka äskeinen on esitetty kotimaisen ympäristölainsäädännön yhteydessä, nämä kannanotot ovat merkityksellisiä myös käsillä olevan direktiiviehdotuksen säädösvallan siirtoa koskevien määräysten yhteydessä. Näin ollen ei ole syytä suhtautua säädösvallan siirtoon aivan niin torjuvasti kuin valtioneuvoston kirjelmässä on tehty, vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaankin osaltaan huomauttaa tarpeesta arvioida säädösvallan siirron laajuutta direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa.

14. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan jaksossa 7 esiin, direktiiviehdotus on perustuslain 20 §:n ohella erityisen merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Tähän liittyen kirjelmässä on tehty selkoa perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyvistä omaisuuden suojan rajoituksista perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.
15. Omaisuuden rajoituksiin kohdistuu muun muassa oikeasuhtaisuuden vaatimus: rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Vaikka direktiiviehdotukselle on lähtökohtaisesti perustuslain 20 §:n kannalta erittäin painavat ja hyväksyttävät perusteet, ja vaikka kotimaisen ja unionin perusoikeusjärjestelmän nykytilassa omaisuuden käyttörajoitusten hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on annettava aiempaa merkittävästi enemmän painoa perustuslain 20 §:ään ja perusoikeuskirjan 37 artiklaan kiinnittyville perusteille (ks. myös PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp), direktiiviehdotus vaikuttaa olevan jonkin verran ongelmallinen omaisuuden suojan rajoitussäätelyyn kohdistuvan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.
16. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä tulee esiin jaksoista 7 ja 10, direktiiviehdotuksen oikeasuhtaisuus vaikuttaisi olevan osin kyseenalainen erityisesti *olemassa olevien rakennusten ja korjausrakentamisen* osalta. Koska direktiiviehdotuksen velvollisuudet koskisivat sekä oikeushenkilöitä että luonnollisia henkilöitä, oikeasuhtaisuus on kyseenalainen myös *henkilöllisellä ulottuvuudella* erityisesti siltä osin kuin on kyse luonnollisiin henkilöihin kohdistuvista velvoitteista.
17. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisikin huomautettava siitä, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on vielä kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että ehdotettavat velvoitteet tai muut rajoitukset ovat oikeasuhtaisia, so. että ne ovat välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksensa saavuttamiseksi eli perustuslain 20 §:n toteuttamiseksi, eivätkä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.