

Asiantuntijalausunto

OTT Kaisa Huhta

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Ilmasto-, energia- ja
ympäristöoikeuden keskus
(CCEEL)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 23.5.2022

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

Asiantuntijalausunnon kohteena on U 26/2022 vp kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu). Tässä lausunnossa arvioidaan kirjelmää ja komission ehdottamaa lainsäädäntömuutosta Suomen perustuslain (731/1999) omaisuuden suojan (15 §) ja ympäristöperusoikeuden (20 §) näkökulmasta.

Sääntelyn muutostarve ja direktiiviehdotuksen tavoitteet

Euroopan unioni on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään 55 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja saavuttamaan ilmastoneutraaliteetin vuoteen 2050 mennessä. Uudistuva kansallinen ilmastolaki asettaa tavoitteeksi saavuttaa hiilineutraalius Suomessa vuoteen 2035 mennessä. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää fossiilisista polttoaineista luopumista, merkittäviä panostuksia uusiutuvaan energiaan ja olennaisia kohennuksia energiatehokkuuteen. Rakennusten energiatehokkuus on keskeinen osa energiatehokkuusparannuksia, sillä rakennusten osuus energiankulutuksesta on 40 prosenttia ja energiaan liittyvistä välittömistä ja välillisistä kasvihuonekaasupäästöistä 36 prosenttia. Lisäksi lämmityksen, jäähdytyksen ja lämpimän käyttöveden osuus kotitalouksien kuluttamasta energiasta EU:ssa on 80 prosenttia.¹

Komission ehdotuksen päätavoitteena on vähentää rakennusten kasvihuonekaasupäästöjä ja energian loppukulutusta vuoteen 2030 mennessä ja mahdollistaa rakennusten EU:n laajuinen ilmastoneutraaliteetti vuoteen 2050 mennessä. Tämän päätavoitteen saavuttamiseksi aloite perustuu useisiin erityistavoitteisiin: rakennusten perusparannusten määrän ja perusteellisuuden lisäämiseen, rakennusten energiatehokkuutta ja kestävyyttä koskevien tietojen parantamiseen ja sen varmistamiseen, että kaikki rakennukset ovat vuoden 2050 ilmastoneutraaliusvaatimuksen mukaisia. Komissio näkee ehdotuksessaan taloudellisen tuen lisäämisen, uudenaikaistamistoimet ja järjestelmien integroinnin keinoina näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.² Ehdotuksen tavoitteita ja sen esittämiä työkaluja voidaan EU:n laajuisten velvoittavien ilmastotavoitteiden näkökulmasta pitää

¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu), COM (2021) 802 final, s. 1.

² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu), COM (2021) 802 final, s. 4.

perusteltuina ja välttämättöminä, mutta direktiiviehdotukseen sisällytetty perusoikeusarviointi on äärimmäisen niukkaa.³

Keskeiset muutosehdotukset omaisuuden suojan näkökulmasta

Omaisuuden suoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan. Riippuen rakennusten energiatehokkuuden parantamiseksi välttämättömien toimenpiteiden laajuudesta ja niiden aiheuttamien kustannusten merkittävydestä, ehdotetut säännökset voivat muodostua perustuslain 15 §:n valossa arvioitaviksi omaisuuden käyttörajoituksiksi.

Valtioneuvosto katsoo kirjelmässään, etteivät uudisrakentamista ja korjattavia rakennuksia koskevat velvoitteet sisällä sellaista omaisuuden käytön rajoitusta, jota voitaisiin pitää perustuslaillisen omaisuuden suojan rajoituksena. Tätä kantaa voidaan pitää perusteltuna. Sen sijaan direktiiviehdotus sisältää olemassa olevaan rakennuskantaan kohdistuvia velvoitteita, joiden valtioneuvosto katsoo rajoittavan perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa. Olennaisimpana näistä säännöksistä on direktiivin 9 artikla, joka edellyttäisi rakennusten omistajia korjaamaan rakennuksensa tiettyyn energialuokkaan **ilman rakennuksen omistajan hyväksyntää tai rakennuksen muuta korjaustarvetta**. Velvoitteiden täyttämisen siirtymäaika on huomattavan tiukka. Julkisten elinten omistamien rakennusten olisi oltava energiatehokkuusluokassa F vuoteen 2027 mennessä ja luokassa E vuoteen 2030 mennessä. Muiden kuin asuinrakennusten, jotka eivät ole julkisten elinten omistuksessa, olisi oltava energiatehokkuusluokassa F vuoteen 2027 mennessä ja luokassa E vuoteen 2030 mennessä. Käytännössä tämä siirtymäaika koskisi paitsi yksityisien elinkeinonharjoittajien omistamia rakennuksia, myös esimerkiksi säätiöiden ja yhdistysten omistamia rakennuksia. Asuinrakennusten olisi oltava energiatehokkuusluokassa F vuoteen 2030 mennessä ja luokassa E vuoteen 2033 mennessä. Koska direktiivi on vasta ehdotusvaiheessa, sen voimaan saattaminen kestää arviolta vuodesta kahteen vuotta. Sen jälkeen jäsenvaltioilla on tyypillisesti noin vuodesta kahteen aikaa implementoida direktiivin velvoitteet kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä tarkoittaa, että 9 artiklan sisältämät toimenpiteet tulisivat kansallisesti velvoittavaksi vasta arviolta vuosina 2024–2026. Tämä jättäisi poikkeuksellisen lyhyen siirtymäajan energiatehokkuutta parantavien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

VTT:n arvion mukaan velvollisuus toteuttaa energiatehokkuutta parantavia toimenpiteitä koskisi 35 prosenttia rakennuskannasta eli 515 600 rakennusta. Rakennuksista 445 600 on omakotitaloja, 24 100 rivitaloja, 24 300 kerrostaloja, 5 200 julkisia rakennuksia ja 16 400 muita tämän velvoitteen alaisia rakennuksia. Velvoitteesta aiheutuvat rakennusten korjauskustannukset olisivat VTT:n arvion mukaan 13,7 miljardia eli noin 1–1,5 miljardia euroa vuodessa.

Olemassa olevan aineiston perusteella on vaikeaa arvioida, miten suurista taloudellisista sijoituksesta olisi kyse yksittäisille rakennusten omistajille, mutta valtioneuvoston kirjelmässä yksilöityjä taloudellisia vaikutuksia (kohta 6.3) voidaan pitää oikeansuuntaisina. Käytännössä toimenpiteet rakennuksen energiatehokkuuden parantamiseksi voivat sisältää esimerkiksi ikkunoiden uusimisen, eristyksen lisäämisen, lämmitysjärjestelmän vaihtamisen, käyttöveden lämmitysjärjestelmän parannuksen, ilmalämpöpumpun asentamisen, tai vaikkapa ovien ja ikkunoiden tiivisteiden päivittämisen. Tämänkaltaisten **toimenpiteiden kustannukset vaihtelevat merkittävästi** ja riippuvat lisäksi muun muassa rakennuksen tyypistä, koosta ja muista peruskorjaustarpeista. Omaisuudensuojan näkökulmasta on merkittävä ero sillä, edellyttääkö energiatehokkuuden parantaminen vain joidenkin satojen eurojen korjaustoimenpiteitä vai onko energiatehokkuuden

³ Ks. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu), COM (2021) 802 final, s. 11.

parantamiseksi sijoitettava useita kymmeniä tuhansia euroja. Samoin on omaisuuden suojan näkökulmasta olennaisesti eri tilanne, mikäli velvoitteen täyttämiseksi täytyy tehdä 10 000 euron sijoitus 400 000 euron arvoiseen asuinrakennukseen kasvavalla asuinalueella tai mikäli samansuuruinen sijoitus olisi tehtävä 30 000 euron arvoiseen asuinrakennukseen voimakkaasti taantuvalla asuinalueella. Niin ikään olennaista merkitystä on sillä, onko rakennuksessa muutoinkin peruskorjaustarpeita vai täytyisikö energiatehokkuutta parantavat toimenpiteet, kuten vaikkapa ikkunoiden uusiminen, tehdä juuri peruskorjattuun ja ikkunoidenkin osalta remontoituun rakennukseen. Lisäksi merkitystä on sillä, mikä on rakennuksen omistajan varallisuusasema. Velvoitteiden omaisuuden suojaa rajoittavat vaikutukset kohdistuvatkin siten epätasaisesti eri alueille ja eri väestöryhmille: on ilmeistä, että omaisuudensuojaa ei perustuslain vastaisella tavalla rajoitettaisi silloin, jos se edellyttäisi hyvätuloista palkansaajaa hankkimaan uudet ikkunantiivisteet uudehkoon, kasvualueella sijaitsevaan asuinrakennukseensa. Sen sijaan ylä- ja alapohjan tiivistäminen, ikkunoiden vaihtaminen ja ilmalämpöpumpun asennuttaminen 80 vuotta vanhaan rintamamiestaloon taantuvalla asuinalueella voisi tosiasiaassa vaarantaa pienituloisen omistajan varallisuusaseman ja tehdä asuinrakennuksen myymisestä äärimmäisen vaikeaa.

Joka tapauksessa on ilmeistä, että 9 artiklan velvoitteiden täyttäminen edellyttäisi taloudellisia panoksia. Sen sijaan **direktiiviehdotuksen sisältö jättää tulkinnanvaraiseksi kysymyksen siitä, kuinka energiatehokkuuden parantamisesta aiheutuva taloudellinen taakka jakautuu.** Toisin sanoen ehdotetussa 9 artiklassa ei nimenomaisesti määrätä, olisiko jäsenvaltion kompensoitava korjaamisesta aiheutuvia kustannuksia rakennuksen omistajalle ja missä laajuudessa. Jäsenvaltioiden olisi 9(3) artiklan mukaan tuettava energiatehokkuutta koskevien vähimmäisvaatimusten noudattamista muun muassa seuraamalla erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvia sosiaalisia vaikutuksia ja tarjoamalla erityisesti heikossa asemassa oleville kotitalouksille, energiaköyhyydestä kärsiville tai sosiaalisissa vuokra-asunnoissa asuville suunnattuja asianmukaisia taloudellisia toimenpiteitä.⁴ Lisäksi ehdotuksen 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi tarjottava asianmukaista rahoitusta, tukitoimenpiteitä ja muita välineitä, joilla voitaisiin puuttua markkinaesteisiin ja edistää tarvittavia investointeja energiaperuskorjauksiin kansallisen rakennusten perusparannussuunnitelman mukaisesti ja jotta niiden rakennuskanta voidaan muuttaa päästöttömäksi vuoteen 2050 mennessä. Tämä säännös edellyttäisi jäsenvaltioita myös toteuttamaan tarvittavat sääntelytoimenpiteet rakennusten perusparannusten muiden kuin taloudellisten esteiden poistamiseksi.⁵ Lisäksi heinäkuussa 2021 ehdotettuun 55-valmiuspakettiin sisältyvä ehdotus uudeksi energiatehokkuusdirektiiviksi sisältää erillisen säännöksen heikossa asemassa olevien asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ja energiaköyhyyden lievittämiseksi. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet energiaköyhyydestä kärsivien henkilöiden, heikossa asemassa olevien asiakkaiden ja tapauksen mukaan sosiaaliperusteisissa asunnoissa asuvien henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ja heidän suojelemiseksi.⁶ Säännös on laaja ja sisältää jo melko yksityiskohtaisia velvoitteita energiatehokkuustoimenpiteiden oikeudenmukaisuuteen vaikuttavien sivuvaikutusten lieventämiseksi. Se muun muassa edellyttää, että jäsenvaltioiden on hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla kansallisella ja unionin tasolla saatavilla olevaa julkista rahoitusta, tuettava energiatehokkuutta mahdollistavien rahoitusvälineiden käyttöönottoa ja varmistettava, että saatavilla on rahoitusta, avustuksia tai tukia, jotka on sidottu tiettyyn energiahyötyjen vähimmäistasoon.⁷ Riippuen näiden ehdotettujen säännösten tulkinnasta ja

⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu), COM(2021) 802 final, 9(3) artikla.

⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu), COM(2021) 802 final, 15 artikla.

⁶ Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu) COM(2021) 558 final, 22 artikla.

⁷ Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu) COM(2021) 558 final, 22 artikla.

implementaatiosta, 9 artiklasta aiheutuvat kustannukset saattaisivat tulla ainakin osittain valtion tuen piiriin erityisesti silloin, kun kyse on heikossa taloudellisessa asemassa olevista yksityishenkilöistä.

Direktiiviehdotuksen 9 artiklan arvioinnissa on merkitystä myös sillä, miten säännöksen toteutumista valvotaan ja miten sen rikkominen on sanktioitu. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön.⁸ Kyseisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.⁹ Omaisuuden suojan näkökulmasta on olennaista, saisiko rakennuksen omistaja jatkaa rakennuksensa käyttämistä esimerkiksi asuintarkoitukseen, mikäli 9 artiklan mukaisia energiatehokkuustoimenpiteitä ei ole toteutettu tai ne on toteutettu vain osittain. Mikäli energiatehokkuustoimenpiteiden laiminlyönnin seurauksena rakennuksen omistajalta voitaisiin evätä oikeus esimerkiksi asua asuinrakennuksessa, saattaisi tällainen seuraus olla niin merkittävä omaisuuden käyttörajoitus, että se tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuisi pakkolunastukseen ja sitä olisi siten arvioitava perustuslain 15.2 §:n valossa.¹⁰ Tällaista vaikutusta todennäköisempää kuitenkin on, että ehdotettu 9 artikla asettaisi rakennuksen omistajalle omaisuuden käyttörajoituksen, jota olisi arvioitava perustuslain 15.1 §:n nojalla ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.¹¹ Seuraavaksi arvioidaan perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä omaisuudensuojan rajoittamisesta ja sen suhteesta ympäristöperusoikeuteen.

Perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö ja ympäristöperusoikeus

Direktiiviehdotuksessa rakennuksen omistajalle ehdotetaan säädettäväksi velvoitteita, joiden tavoitteena on osaltaan varmistaa EU:n ilmastotavoitteiden saavuttaminen. Kansallisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta direktiivin velvoitteissa on kyse perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden turvaamisesta. Ehdotuksen mukaan rakennuksen omistajan päätäntävaltaa rajoitettaisiin siten, että omistaja joutuisi käyttämään varojaan rakennuksen korjaamiseen energiatehokkuuden vähimmäistason saavuttamiseksi. Valiokunta onkin ehdotetun kaltaista omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristöperusoikeuden punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen.¹²

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei yhtäältä perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.¹³

⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu), COM (2021) 802 final, 31 artikla.

⁹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu), COM (2021) 802 final, 31 artikla.

¹⁰ PeVL 8/2017 v, s. 3-4; PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 38/1998 vp, s. 3, PeVL 61/2010 vp, 3.

¹¹ PeVL 10/2014 vp, 4, PeVL 24/2012 vp, s. 2 ja PeVL 6/2010 vp, s. 2/II.

¹² Esimerkiksi PeVL 26/2020 vp, PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp.

¹³ Esimerkiksi PeVL 26/2020 vp, 2-3; PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/II, PeVL 36/2012, p. 2.

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille.¹⁴ Aiemmassa lausuntokäytännössään se on arvioinut asiaa muun muassa sähköautojen latauspisteiden ja latauspistevalmiuksien suunnittelu- ja asennusvelvollisuuden näkökulmasta.¹⁵ Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyssä oli kyse rakennuksen omistajaan ja rakennus- tai korjaamishankkeeseen ryhtyvään kohdistuvista velvollisuuksista, joilla pyritään rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen ja ilmastomuutoksen hillintään. Sääntelyllä oli perustuslakivaliokunnan mukaan painavia, perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita, eikä se tarkoituksensa ja sisältönsä vuoksi muodostunut myöskään oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi. Sähköautojen latauspisteiden ja latauspistevalmiuksien suunnittelu- ja asennusvelvollisuus koski ainoastaan rakennus- tai korjaamishankkeita, kun nyt arvioitavana oleva direktiiviehdotus velvoittaa rakennuksen omistajaa myös silloin, kun rakennuksessa ei ole mitään muita korjaustarpeita. Tätä eroa on pidettävä olennaisena omaisuudensuojan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut omaisuuden käyttörajoitusten perustuslainmukaisuutta rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain säätämisen yhteydessä.¹⁶ Esitys laiksi sisälsi useita suojeltavan rakennuksen omistajaan kohdistuvia kieltoja, rajoituksia ja velvoitteita, joita arvioitiin perustuslain 15.1 §:n valossa. Omaisuuden käyttörajoitusta ei katsottu oikeasuhtaisuudenkaan kannalta ongelmalliseksi, kun otettiin huomioon rajoitusten taustalla olevan intressin painavuus sekä suojelukohteen omistajan oikeus saada korvaus suojelusta tai vaarantamiskiellosta aiheutuneesta vahingosta tai haitasta tietyn edellytyksin.¹⁷ Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 15.1 §:stä ei johdu suoranaista vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä, mutta omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvittäessä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua.¹⁸ Rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiiviehdotuksen korvauksia koskevien säännösten tulkinta ja lopullinen muoto ovat siten olennaisia omaisuudensuojan rajoituksen kohtuullisuuden arvioinnissa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, koskevatko velvollisuudet yksityishenkilöitä vai yrityksiä ja onko yritysten keskinäiseen erilaisuuteen kiinnitetty huomiota. Valiokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.¹⁹ Nyt arvioinnin kohteena olevassa direktiiviehdotuksessa ei esitetä helpotuksia pienyrityksille, vaan kaikkia elinkeinotoimintaan käytettäviä rakennuksia kohdeltaisiin samalla tavalla.

Lopuksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt merkityksellisinä muun muassa säännöksiä velvollisuuksien rajauksista ja siirtymäajoista.²⁰ Se on pitänyt sellaisia esityksiä, joissa

¹⁴ Esimerkiksi PeVL 26/2020 vp, 2-3; PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I. 2010 vp, s. 3/I

¹⁵ PeVL 26/2020 vp, 2-3.

¹⁶ PeVL 6/2010 vp, s 2-4.

¹⁷ PeVL 6/2010 vp, s 2-4.

¹⁸ PeVL 6/2010 vp, s 2-4. Katso myös PeVL 20/2010, s. 3-5.

¹⁹ PeVL 26/2020 vp, 2-3, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 21/2010 vp, s. 2-3 ja PeVL 9/2008 vp, s. 4/I.

²⁰ PeVL 26/2020 vp, 2-3.

siirtymäajat ovat suhteellisen pitkät, omaisuuden suojan kannalta vähemmän ongelmallisina kuin lyhyitä siirtymäaikoja sisältäviä esityksiä.²¹

Arvio valtioneuvoston kannasta ja ehdotuksen perusteltavuudesta perustuslain näkökulmasta

Valtioneuvosto on kirjelmässään pitänyt direktiiviehdotuksen 9 artiklan yleistä tavoitetta kannatettavana, mutta on perustellusti kriittinen 9 artiklan sisällöstä. Direktiiviehdotuksen 9 artiklan velvoitteita ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön näkökulmasta voida yksiselitteisesti todeta perustuslain vastaisiksi omaisuuden suojan käyttörajoituksiksi. Direktiiviehdotuksen omaisuuden suojan kannalta ongelmallisten kohtien hyväksyttävyyttä riippuu seuraavista asioista:

- 1) minkälaisia ja kuinka kalliita toimenpiteitä energiatehokkuusluokan nostaminen tosiasiallisesti edellyttäisi eli kuinka suuri taloudellinen panostus olisi tosiasiallisesti kyseessä;
- 2) vastaisiko rakennuksen omistaja kokonaan energiatehokkuuden parantamisesta aiheutuvista kustannuksista ja jos ei, miten tukeen oikeutettujen rakennusten omistajien joukko määriteltäisiin;
- 3) miten velvoittavia 9 artiklan vaatimukset olisivat eli voisiko rakennuksen omistaja jatkaa esimerkiksi asuinrakennuksensa käyttöä, mikäli energiatehokkuustoimenpiteisiin ei ryhdyttäisi; ja
- 4) minkälainen siirtymäaika 9 artiklan velvoitteille lopulta säädettäisiin.

Merkityksellistä omaisuuden suojan näkökulmasta olisi siis kartoittaa, mitä 9 artiklan velvollisuudet todellisuudessa edellyttäisivät yksittäiseltä rakennuksen omistajalta. Tämän selvittäminen on haastavaa ilman tapauskohtaista arviointia, jossa suhteutetaan investointi rakennuksen arvoon ja omistajan tulotasoon ja jossa selvitetään, miten velvoitteiden toteuttaminen vaikuttaa yksittäisen, vaikkapa asuinrakennuksen omistajan varallisuusasemaan.

Direktiiviehdotuksen 9 artiklan sisältöä olisi omaisuuden suojan näkökulmasta parannettavissa eri keinoin. Säännös olisi omaisuudensuojan näkökulmasta esimerkiksi täysin perusteltavissa, mikäli sen sisältöä muutettaisiin siten, että velvoitteet koskisivat vain sellaisia olemassa olevia rakennuksia, joissa on jo jokin muu peruskorjauksen tarve. Lisäksi 9 artiklan ongelmallisuutta omaisuudensuojan näkökulmasta olisi mahdollista parantaa pidentämällä siinä ehdotettuja siirtymäaikoja. Säännös voitaisiin rakentaa esimerkiksi siten, että energiatehokkuustoimenpiteisiin olisi ryhdyttävä lupaa edellyttävän korjaushankkeen yhteydessä ja muiden olemassa olevien rakennusten osalta siirtymäaika pidennettäisiin. Vaihtoehtoisesti omaisuudensuojan kannalta parempi ratkaisu olisi korvata laista seuraavia kustannuksia rakennusten omistajille laajemmin kuin mitä direktiiviehdotuksen 9 ja 15 artiklat ja energiatehokkuudesta annetun direktiiviehdotuksen²² 22 artikla edellyttävät.²³

²¹ PeVL 55/2018 vp, 4.

²² Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu) COM(2021) 558 final.

²³ Näin katsottu myös lausunnossa PeVL 26/2020 vp, 2-3.