

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 24.5.2022

Valtioneuvoston kirjelmään sisältyy direktiiviehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin käsittelevä jakso (s. 28-31). Kyseinen jakso on asianmukaisesti laadittu ja vastaa pitkälti myös omaa käsitystäni direktiiviehdotukseen liittyvistä keskeisistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä.

Nähdäkseni merkittävimmät direktiiviehdotukseen sisältyvät valtiosääntöoikeudelliset ongelmat liittyvät ehdotuksiin olemassa olevien rakennusten korjausvelvoitteista, joiden valtioneuvosto katsoo tarkoittavan perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan rajoittamista (s. 29).

Olemassa olevia rakennuksia koskevan 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on velvoitettava rakennusten omistajia korjaamaan olemassa olevia rakennuksia tiettyyn energialuokkaan direktiivissä asetettuun määräaikaan mennessä. Julkisten elinten omistamien rakennusten ja rakennusten osien sekä sellaisten muiden kuin asuinrakennusten ja rakennusten osien, jotka eivät ole julkisten elinten omistuksessa, määräajat ovat vuoden 2027 alussa (F-luokka) ja 2030 alussa (E-luokka). Vastaavasti asuinrakennusten ja asuinrakennusten osien osalta määräajat ovat 2030 (E-luokka) ja 2033 (F-luokka).

Direktiivin velvoitteet koskisivat siis kaikkia yksityisiä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, jotka omistavat velvoitteiden kohteina olevia rakennuksia. Velvoitteet koskisivat siten esimerkiksi omakotitaloja ja asunto-osakeyhtiöiden omistamia rakennuksia. Uudistuksen laajuutta osoittaa se, että energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksista aiheutuva velvollisuus ryhtyä korjaamaan rakennusta pelkästään energiatehokkuuden vuoksi koskisi valtioneuvoston kirjelmässä esitetyn arvion mukaan 35 prosenttia rakennuskannasta eli 515 600 rakennusta, joista omakotitaloja 445 600, rivitaloja 24 100, kerrostaloja 24 300, julkisia rakennuksia 5 200 ja muita velvoitteen alaisia rakennuksia 16 400. Korjausvelvoite olisi riippumaton siitä, onko rakennuksessa muita korjaustarpeita. On käsitykseni mukaan selvää, että korjausvelvoitteesta aiheutuvat kustannukset yksittäiselle rakennuksen, esimerkiksi omakotitalon omistajalle voivat

olla hyvinkin merkittäviä, myös suhteutettuna omaisuuden arvoon ja omistajan taloudelliseen kantokykyyn.

Direktiiviehdotus on merkityksellinen ennen muuta omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta. Sääntely kytkeytyy lisäksi tiiviisti perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (esim. HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 20/2010 vp, s. 2).

Komission ehdotusta voidaan tavoitteiltaan pitää myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklan suuntaisena. Kyseisen artiklan mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuuden suojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei 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. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (PeVL 26/2020 vp, s. 2).

Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säätämisjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018, s. 5).

Sääntelyssä on kyse rakennuksen omistajaan kohdistuvista velvollisuuksista, joilla pyritään rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen ja ilmastonmuutoksen hillintään. Sääntelyllä on painavia, perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita (ks. esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2).

Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu direktiiviehdotuksen tarkoittaman omaisuudensuojan rajoituksen arviointi rajoituksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta. Tältä osin huomionarvoista on, että korjausvelvollisuus kohdistuisi merkittävältä osin yksityisiin ihmisiin, jotka omistavat velvoitteen kohteena olevia rakennuksia, kuten omakotitaloja. Korjausvelvollisuuden taloudellinen merkitys voi olla tällaisissa tilanteissa hyvin huomattava suhteessa henkilön taloudellisiin voimavaroihin. Kyse on myös korjausvelvoitteista, jotka voivat kohdistua rakennuksiin, joihin ei muutoin kuin energiatehokkuusvelvoitteen näkökulmasta kohdistu muita korjaustarpeita. Verrattuna perustuslakivaliokunnan aikaisemmin käsittelemiin vastaavankaltaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin direktiiviehdotuksen mukainen velvoite näyttäisi olevan olenaisesti pidemmälle menevä (vrt. esim. PeVL 26/2020 vp, jossa oli kyse velvollisuudesta suunnitella ja asentaa sähköajoneuvojen latauspisteitä ja latauspistevalmiuksia sekä velvoitteesta muun rakennuksen kuin asuinrakennuksen varustamisesta automaatio- ja ohjausjärjestelmällä).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erilaisia omaisuudensuojaan kohdistuvien velvoitteiden oikeasuhtaisuutta arvioitaessa vakiintuneesti annettu merkitystä riittävälle siirtymäajalle. Käytännössä direktiiviehdotuksen mukainen siirtymäaika vaihtelisi ehdotuksen mukaan noin viidestä vuodesta runsaaseen kymmeneen vuoteen. Kun otetaan huomioon korjausvelvollisuuden piiriin kuuluvan rakennuskannan suuruus, vaikuttavat ehdotetut määräajat varsin tiukoilta.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti ehdotettuun energiatehokkuuden vähimmäistasojen asettamiseen julkisen ja yksityisen rakennuskannan perusparantamiseksi, sidottuna komission antamaan energiatehokkuustasoon ja aikatauluun. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan olemassa olevien rakennusten kategoristen ja pakollisten aikataulutettujen korjausten sijasta direktiivin tavoite tulee voida vaihtoehtoisesti toteuttaa tehokkaammin tavoitteiden mukaisella kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla (VN:n kirjelmä, s. 33).

Pidän valtioneuvoston kantaa perusteltuna ottaen erityisesti huomioon perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksen omaisuuden suojasta. Arvioni mukaan direktiiviehdotus näyttäisi puuttuvan yksityisten rakennusten omistajien omaisuuden suojaan tavalla, joka ainakin yksittäisissä tapauksissa voi muodostua perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi. Valtiosääntöoikeudellisista syistä pidän välttämättömänä, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa pyritään irtaantumaan rakennusten kategorisista ja pakollisista aikataulutetuista korjauksista keinona energiatehokkuuden saavuttamiseksi tai ainakin varaamaan riittävä

siirtymäaika korjauksille, jotta velvoite ei muodostu rakennuksen omistajien kannalta kohtuuttomaksi.