

UUSIUTUVAN ENERGIAN EDIS- TÄMISVELVOITE LÄHES NOLLA- ENERGIARAKENTAMISESSA

Sanna Mäkilä
OTM-tutkielma
Ympäristöoikeus
Turun yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Tammikuu 2016

TIIVISTELMÄ

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

MÄKILÄ, SANNA: Uusiutuvan energian edistämismääräyksen lähes nollaenergiarakentamisesta

OTM-tutkielma, 73 s.

Ympäristöoikeus

Tammikuu 2016

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Tutkielma käsittelee uusiutuvan energian edistämismääräyksen merkitystä lähes nollaenergiarakentamisesta, erityisesti kansallisessa lainsäädäntöhankkeessa esillä olleen uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuva ostoenergian eriarvoistamisen kannalta. Tutkielmassa kiinnitetään huomiota muun muassa uusiutuvan energian edistämismääräyksen sisältöön, nollaenergiarakentamista sääntelevien direktiivien tulkintaan, hajautetun tuotannon tematiikkaan ja yhdenvertaisuusnäkökulmaan. Tutkimusotetta voidaan kuvailla ympäristöoikeudessa vakiintuneeksi metodiseksi pluralismiksi, jossa on piirteitä muun muassa lainopista sekä arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksesta.

EU:n asettama tavoite uusiutuvan energian 20 prosentin lisäämisestä unionin kokonaisenergiankulutuksesta perustuu unionin laatimille ilmasto- ja energiapolitiisille strategioille, joille on ei-normatiivisesta luonteesta huolimatta annettava painoarvoa. Uusiutuvan energian edistämismääräyksen keskeisin sisältö on uusiutuvan energian direktiivissä jäsenvaltioille osoitetut kansalliset uusiutuvan energian tuotantokiintiöt. Tämä on EU:lle tyypillistä puitesääntelyä, jonka tavoitteen saavuttamiseksi kukin jäsenvaltio voi valita haluamansa muodot ja keinot. Edistämismääräyksen näkökulmasta kaikenlaainen uusiutuva energia on arvokasta, eikä edistämismääräyksen pyri suoraan vaikuttamaan jäsenvaltioiden valintaan eri uusiutuvien energialähteiden tai -muotojen välillä. Tämä edistämismääräyksen sisältö on keskeistä myös lähes nollaenergiarakentamisesta.

Lähes nollaenergiarakentamista koskevaa sääntelyä on uusiutuvan energian direktiivissä, rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä ja energiatehokkuusdirektiivissä. Direktiivien artiklat ovat laiveita jättäen jäsenvaltioille paljon harkintavaltaa. Jäsenvaltiot pystyvät siten huomioimaan paremmin esimerkiksi kansallisen energianhuolto- ja tuotantorakenteen, ilmasto-olosuhteet ja käytettävissä olevat uusiutuvat energialähteet. Lähes nollaenergiarakentamisen sääntelykehys ei edellytä myöskään tiettyjen uusiutuvien energialähteiden käyttöä, mutta kannustaa ylipäänsä siihen, että lähes nollaenergiarakennuksissa käytettävä vähäinen tai olematon energia olisi oltava suurimmilta osin peräisin uusiutuvista lähteistä.

Kansallisessa lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhankkeessa esillä ollut uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistaminen vaikuttaa olevan EU-sääntelyn valossa mahdollista, sillä lähes nollaenergiarakentamisen osalta jäsenvaltioiden harkintavalta käytettävien keinojen osalta on laaja. Ratkaisun tarkoituksenmukaisuus edistämismääräyksen ja yhdenvertaisuusperiaatteen valossa voidaan kuitenkin kyseenalaistaa.

Asiasanat: uusiutuvat energialähteet, energiatehokkuus, energiapolitiikka, energiantuotanto, rakentaminen, EU-direktiivi, yhdenvertaisuus

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO	III
LÄHDELUETTELO	V
Kirjallisuus	V
Virallislähteet	VII
Euroopan unioni	VII
Suomi	VIII
Internet-lähteet.....	X
Oikeuskäytäntö.....	XI
Kuvat	XI
LYHENNELUETTELO	XII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman tausta	1
1.2 Tutkielman tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaus	2
1.3 Tutkielman rakenne	8
1.4 Tutkimusmetodi ja lähteet	9
2 UUSIUTUVAN ENERGIAN EDISTÄMISVELVOITTEEN MERKITYS EU:LLE JA JÄSENVALTIOILLE	15
2.1 Kunnianhimoiset energia- ja ilmastotavoitteet suuntaviivoina	15
2.2 Läpäisyperiaate uusiutuvan energian edistämisessä.....	18
2.3 Tavoitteesta oikeudelliseksi velvoitteeksi	21
2.4 Mikä on edistämismvelvoitteen merkitys?	27
2.5 Johtopäätöksiä uusiutuvan energian edistämismvelvoitteesta.....	29
3 UUSIUTUVAN ENERGIAN EDISTÄMISEN SÄÄNTELYKEHYS LÄHES NOLLAENERGIARAKENTAMISESSA	31
3.1 Uudisrakentamisen uusiutuva energia kolmen direktiivin vuorovaikutuksessa....	31
3.2 EPBD:n tavoitteena energiatehokas uudisrakentaminen vuoteen 2020 mennessä	32
3.3 Lähes nollaenergiarakentamisen määritelmä kannustaa uusiutuvaan energiaan...	34
3.4 RES-direktiivi: kaikentyyppistä uusiutuvaa energiaa lisäävä rakennusalalla	39
3.5 Lisämaustetta energiatehokkuusdirektiivistä.....	42

3.6 Johtopäätöksiä: velvoittavia lain kirjaimia vai korulauseita?.....	44
4 SUKELLUS KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEESEEN – ONKO UUSIUTUVAN OMAVARAISENERGIAN JA UUSIUTUVAN OSTOENERGIAN ERIARVOISTAMINEN EDISTÄMISTÄ?.....	46
4.1 Uudisrakentamisen energiatehokkuussäntelyssä kohti nollaa ja uusiutuvaa energiaa	46
4.1.1 Uudisrakentamisen energiatehokkuussäntely Suomessa.....	46
4.1.2 Lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhanke.....	48
4.2 Uusiutuvan energian edistämismääräyksen suhde eriarvoistamiseen	52
4.3 Lähes nollaenergiarakentamisen EU-säntely ei edellytä eriarvoistamista.....	54
4.4 Tavoitellaanko eriarvoistamisella hajautettua tuotantoa?	57
4.4.1 Kannustaako edistämismääräys hajautettuun tuotantoon?	57
4.4.2 Eriarvoistaminen edistää vain rakennuskohtaista hajautettua tuotantoa.....	60
4.5 Näkökulma: uusiutuvien energialähteiden yhdenvertainen kohtelu.....	63
4.5.1 Uusiutuvien energialähteiden yhdenvertaisuuden arviointikriteeri	63
4.5.2 Arviointia uusiutuvien energialähteiden yhdenvertaisesta kohtelusta	67
4.6 Johtopäätöksiä: tuoko kansallinen ratkaisu jotain uutta edistämismääräyksen sisältöön?	70
5 LOPUKSI.....	72

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko: Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. *Lakimies* 5/2015, s. 613–633.

Cendra de Larrágan, Javier de: Climate law in EU member states: towards national legislation for climate protection. Cheltenham 2012.

Guimaraes-Purokoski, Alice: Vertikaalinen toimivallanjako EU-oikeudessa – Tutkimus yhteisön toimivallan kehittymisestä energia-alalla sekä julkisen palvelun velvoitteiden ja yleispalvelun sääntelystä sähkön sisämarkkinoilla. Jyväskylä, 2009.

Helin, Markku: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Iire, Tero (toim.): Juhla-julkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Turku 2012, s. 11–30.

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009.

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus, Jyväskylä 1991.

Hollo, Erkki J. – Kuokkanen Tuomas – Utter Robert: Ilmasto-oikeus. Helsinki 2011.

Homeyer, Ingmar von: The Evolution of EU Environmental Governance. Teoksessa Joanne Scott (toim.): Environmental Protection: European Law and Governance. Oxford 2009, s. 1-29.

Iire, Tero: Suorat markkinatukijärjestelmät uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistäjinä EU-alueella. Teoksessa Tapio Määttä (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2010. Joensuu 2010, s. 241–280.

Jans, Jan H. – Vedder, Hans H.B.: European environmental law: after Lisbon. 4th edition. Groningen 2012.

Kaikkonen, Henri: Tuotantolaitoksen oikeudesta päästä sähköverkkoon. Pro gradu -tutkielma. Turku 2011.

Kingston, Suzanne: Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge 2012.

Kivirinne, Jouni: Energiatehokas rakennettu ympäristö muodostuu kokonaisuudesta. Rakennettu Ympäristö 2/2015 - Energiatehokkuus, s. 13–15.

Komulainen, Elina: Olemassa olevan rakennuskannan energiaterveysvaatimukset – Korjausrakentamisen energiaterveysvaatimukset. Pro gradu -tutkielma 2012.

Kulla, Heikki: Yhdenvertaisuuden osapuista. Teoksessa Männistö, Jarkko (toim.): Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Turku 2004, s. 103–116..

Kumpula, Anne: Eurooppalaistuva ympäristöoikeus. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007, s. 191–242.

Kumpula, Anne: Euroopan yhteisön ympäristöperiaatteiden murros ja periaatteiden merkitys jäsenvaltioissa. *Lakimies* 2003/7, s. 1236–1252.

- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio – Similä, Jukka – Suvantola, Leila:* Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Turku 2014. (Kumpula et al. 2014)
- Määttä, Kalle:* Oikeudellisen sääntelyn tutkimus – lastuja sääntelyteoriasta. *Oikeus* 2002 (31): s. 132–142.
- Määttä, Tapio:* Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. 30.11.2015, *Edilex* 2015/45.
- Määttä, Tapio:* Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede-Jurisprudentia* 2005:XXXVIII, s. 337–460.
- Määttä, Tapio:* Oikeudellis-hallinnollisen ja taloudellisen ohjauksen suhteesta energiaoikeudessa. Teoksessa Marjut Heikkilä (toim.): Säädöksiä, systematiikkaa vai ihmisoikeuksia? Oikeustieteen päivät 19.–21.8.2003. Lappeenranta 2004 s. 158–182.
- Ojanen, Tuomas:* EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Helsinki 2010.
- Paunio, Elina – Lindroos-Hovinheimo, Susanna:* Kielellisen tulkinnan fiktio EU-oikeudessa. *Lakimies* 2/2008, s. 230–247.
- Peeters, Marjan:* Governing towards renewable energy in the EU: competences, instruments and procedures. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2014, s. 39–63.
- Pensamo, Meri:* Lähes nollaenergiarakentamisen säädösvalmistelussa laaja yhteistyö. *Rakennettu Ympäristö* 2/2015 - Energiatehokkuus, s. 11–12.
- Penttinen, Sirja-Leena:* Huomioita uusiutuvan energian tukijärjestelmistä EU-oikeuden nykytilassa erityisesti Ålands Vindkraft ja Essent Belgium -tapauksen valossa. *Defensor Legis* 2015/3, s. 539–552.
- Penttinen, Sirja-Leena – Talus, Kim:* The development of sustainability aspects in EU energy law. Teoksessa Van Calster, Geert – Vandenberghe, Wim – Reins, Leonie (toim.): *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law*. Edward Elgar Publishing 2015, s. 33–50.
- Raitio, Juha:* Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Kolmas uudistettu painos. Liettua 2013.
- Sadeleer, Nicolas de:* Environmental principles: from political slogans to legal rules. Oxford 2002.
- Sallinen, Sini:* Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000: kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.
- Similä, Jukka:* Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. *Oikeus* 2002, s. 178–201.
- Taboada, Rob:* How buildings will save the world: using building energy regulation and energy use disclosure requirements to target greenhouse gas emissions. *Hastings Law Journal*, Vol 66, Issue 2, 519–556.
- Tala, Jyrki:* Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? *Oikeus* 2004/4, s. 378–397.
- Talus, Kim:* EU-energiaoikeuden perusteet. Helsinki 2015.
- Talus, Kim:* EU Energy Law and Policy – A Critical Account. 2013.

Talus, Kim – Guimaraes-Purokoski, Alice – Rajala, Arto – Huomo, Laura – Vesa, Petri – Kaijalainen, Tuija – Salminen, Leea: Energy Law in Finland. Alankomaat 2010. (Talus et al. 2010)

Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena: Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa. Edilex 2015/3.

Utter, Robert: Ilmastonmuutoksen juridiikkaa tänään. Ympäristöjuridiikka 2010/4, s. 64–78. (Utter 2010a)

Utter, Robert: Ilmastonmuutoksen juridiikkaa tänään – EU:n energiaoikeuden uudistuksista energiatehokkuuden piirissä. Ympäristöjuridiikka 2010/3, s. 98–107. (Utter 2010b)

Utter, Robert: Näkökohtia Euroopan unionin ilmasto- ja energiapaketin jousto- ja markkinamekanismeihin. Edilex 2009/9.

Utter, Robert – Alanko, Mika – Lindell, Leena: Uusiutuvan energian lisäämistavoitteiden toteutus – onko ympäristöoikeus ajan tasalla? Defensor Legis 2010/5, s. 627–647.

Vihanninjoki, Vesa: Hajautettu energiantuotanto Suomessa – Nykytila ja tulevaisuus sekä vaikutukset ilmanlaatuun. Suomen ympäristökeskus SYKEn raportti 2015. (SYKEn raportti 2015)

Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmä ja yhdenvertaisuus – toiminnanharjoittajien tasapuolisesta kohtelusta. Ympäristöjuridiikka 1/2008, s. 7–57.

Wattiaux, Sophie: How do the European Union and the private sector pave the way to more sustainable buildings? Teoksessa Van Calster, Geert – Vandenberghe, Wim – Reins, Leonie (toim.): Research Handbook on Climate Change Mitigation Law. Edward Elgar Publishing 2015, s. 169–189.

Ängeslevä, Heta: Tehdään Helsingistä ilmastoystävällinen. Helsinki-info 4/2015, s. 5.

Virallislähteet

Euroopan unioni

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Uusiutuvien energialähteiden edistäminen” (2008/C 325/03).

EPBD Committee: Implementation of the requirements for nearly zero-energy buildings under Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings. Version 2 in view of the EPB Committee meeting on 23 September 2015. (EPBD-komiteamuistio 2015)

ETSK TEN/370 2009 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu).

ETSK TEN/338 2008 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä.

Euroopan unionin neuvoston lehdistötiedote 17165/09 (Presse 369) neuvoston 2983. istunto: Liikenne, televiestintä ja energia. Bryssel 7.12.2009. (Lehdistötiedote Neuvoston 2983. istunto 2009.)

KOM(2015) 080 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille: Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia. Bryssel 17.6.2015.

KOM(2012) 271 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Uusiutuva energia: merkittävä tekijä Euroopan sisämarkkinoilla. Bryssel 6.6.2012.

KOM(2010) 2020 lopullinen: Komission tiedonanto: Eurooppa 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3.2010.

KOM(2008) 19 lopullinen: Komission ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä. Bryssel 23.1.2008

KOM (2007) 2 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Maailmanlaajuisen ilmastonmuutoksen rajoittaminen kahteen celsiusasteeseen - Toimet vuoteen 2020 ja sen jälkeen. Bryssel 10.1.2007.

KOM(2006) 848 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Uusiutuvia energialähteitä koskeva etenemissuunnitelma – Uusiutuvat energialähteet 2000-luvulla: kestävämmän tulevaisuuden rakentaminen. Bryssel 10.1.2007.

KOM(2005) 265 lopullinen: Komission tiedonanto: Vihreä kirja energiatehokkuudesta - ”Enemmän tuloksia vähemmällä”. Bryssel 22.6.2005.

KOM(2001) 264 lopullinen: Komission tiedonanto: Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia. Bryssel 15.5.2001.

KOM(2000) 105 lopullinen: Komission tiedonanto: Vihreä kirja – Euroopan strategia kestävän, kilpailukykyisen ja varman energiahuollon turvaamiseksi. Bryssel 29.11.2000.

Suomi

EED-työryhmän loppuraportti: Energiatehokkuusdirektiivin toimeenpano. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2014, saatavilla: https://www.tem.fi/files/38617/Energiatehokkuusdirektiivin_toimeenpano_EED-tyoryhman_loppuraportti_2014.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, luonnos 23.11.2015, julkaisematon. (Hallituksen esityksen luonnos 23.11.2015)

HE 152/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta.

HE 170/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuksen energiatehokkuutta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhankkeen seurantaryhmän kokousmuistio liitteinen, YM036:00/2014, 3.6.2015, julkaisematon. (YM:n kokousmuistio 2015)

Lähes nollaenergiarakentamisen ohjausryhmän 1. kokouksen 15.4.2015 materiaali, saatavilla: http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankayton_ja_rakentamisen_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Lahes_nollaenergiarakentamisen_lainsaadanto, vierailtu 29.1.2016. (Ohjausryhmän kokousmateriaali 2015)

Rakenteellinen energiatehokkuus -opas. Lähes nollaenergiarakentamisen säädösvalmisteluun liittyvä taustamateriaali. 8.9.2015, saatavilla: http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankayton_ja_rakentamisen_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Lahes_nollaenergiarakentamisen_lainsaadanto/taustamateriaalit.

Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015, saatavilla: http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82. (Hallitusohjelma 2015)

PeVL 64/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esitys laiksi työttömyys-turvalain 4 luvun muuttamisesta.

PeVL 37/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esitys laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön Energiaosaston muistio: EPBD 2(2) artiklan täytäntöönpano. 23.11.2015, julkaisematon. (TEM-muistio 2015)

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Pienimuotoisen energiatuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti. Energia ja ilmasto 55/2014, saatavilla: https://www.tem.fi/files/41632/TEMjul_55_2014_web_16122014.pdf. (Pienimuotoisen energiatuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti 2014)

VNS 2/2013 vp: Kansallinen energia- ja ilmastostrategia, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20. päivänä maaliskuuta 2013.

VNS 6/2008 vp: Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6. päivänä marraskuuta 2008.

VNS 5/2005 vp: Valtioneuvoston selonteko lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksista - kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24. päivänä marraskuuta 2005.

VNS 1/2001 vp: Kansallinen ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27. päivänä maaliskuuta 2001.

Ympäristöministeriön ERA 17 Raportti Energiaviisaan rakennetun ympäristön aika 2017, 2010, saatavilla: http://era17.fi/wp-content/uploads/2010/10/ERA17_loppuraportti.pdf, vierailtu 9.12.2015. (ERA 17 -raportti 2010)

Ympäristöministeriön perustelumuuisto: Ympäristöministeriön asetus uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuudesta 2014, saatavilla: <http://www.ym.fi/download/noname/%7B26F570E7-E087-468B-8086-2871A636B79F%7D/103310>, vierailtu: 16.12.2015. (YM:n perustelumuuisto)

Ympäristöministeriön raporteja 10/2011 – Lauri Tarasti (toim.): Rakentamismääräykset normihierarkiassa. (Tarasti 2011)

Ympäristöministeriön raportteja 7/2009: Korjausrakentamisen strategian toimeenpanosuunnitelma 2009–2017. (Korjausrakentamisen strategian toimeenpanosuunnitelma 2009)

YmVM 5/2014 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö kansalaisaloitteesta: Energiatodistuslain muuttaminen, KAA 1/2014 vp.

Internet-lähteet

Energiateollisuus: Kaukolämpö graafeina 2014, saatavilla: <http://energia.fi/tilastot/kaukolammitus>, vierailtu: 30.1.2016. (Kaukolämpö graafeina 2014)

Energiateollisuus: Mikrotuotannon liittäminen sähkönjakeluverkkoon. Verkostosuositus YA9:09, saatavilla: http://energia.fi/sites/default/files/mikrotuotannon_liittaminen_verkostosuositus_lopullinen_2009.pdf, vierailtu 7.1.2016. (Energiateollisuuden verkkosuositus 2009)

Energiaviraston uutiset: Uusiutuvan energian tavoite ylittyi etuajassa, saatavilla: https://www.energiavirasto.fi/-/uusiutuvan-energian-tavoite-ylittyi-etuajassa?redirect=https%3A%2F%2Fwww.energiavirasto.fi%2Fhome%3Fp_p_id%3D101_IN-STANCE_o19kFDvrgZ2J%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-8%26p_p_col_count%3D2, vierailtu: 26.1.2016. (Energiaviraston uutinen 2016)

Eurostat: Renewable energy statistics, saatavilla: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics, vierailtu 14.1.2016. (Eurostat: Renewable energy statistics)

FInZEB-hankkeen loppuraportti: Hankkeen sisältö ja tulokset, saatavilla: http://finzeb.fi/wp-content/uploads/2015/04/FInZEB_loppuraportti.pdf, vierailtu 18.12.2015. (FInZEB-hankkeen loppuraportti 2015)

Konttinen, Jussi: Energiatehokkaissa rakennuksissa piilee riskejä – tuleeko Suomesta mäntien kotien maa? HS Sunnuntai 24.1.2016, saatavilla: <http://www.hs.fi/sunnuntai/a1453441238265>, vierailtu 25.1.2016.

Motiva: Ylijäämänsähkön myynti, saatavilla: http://www.motiva.fi/toimialueet/uusiutuva_energia/aurinkoenergia/aurinkosahko/aurinkosahkojarjestelman_kaytto/ylijaama-sahkon_myynti, vierailtu 29.1.2016. (Motiva 2016a)

Motiva: Sähkön varastointi, saatavilla: http://www.motiva.fi/toimialueet/uusiutuva_energia/aurinkoenergia/aurinkosahko/aurinkosahkojarjestelman_kaytto/sahkon_varastointi, vierailtu 29.1.2016. (Motiva 2016b)

Museovirasto: Hyvinvointi-Suomen rakennuskulttuuri vuodesta 1945, saatavilla: http://www.nba.fi/fi/kulttuuriymparisto/rakennusperinto/rakennettu_hyvinvointi/rakennuskulttuuri_vuodesta_1945, vierailtu 21.12.2015. (Museovirasto 2015)

Nollaenergiatalo.fi, saatavilla: <http://www.nollaenergiatalo.fi>, vierailtu 1.12.2015.

Rakennusteollisuus: Rakennettu ympäristö ratkaisee energiatehokkuuden, saatavilla: <https://www.rakennusteollisuus.fi/globalassets/julkaisuja/rakennettu-ymparisto-ratkaisee-energiatehokkuuden.pdf>, vierailtu 14.12.2015. (Rakennusteollisuus 2010)

Suomelle kanne komissiolta rakennusten energiatehokkuutta koskevan direktiivin täytäntöönpanon viivästyisestä – jo aiemmin ilmoitettu iso uhkasakkovaatimus pysyy ennallaan. Edilex-uutinen 10.7.2014, saatavilla: [http://www.edilex.fi/uutiset/40759?classIds\[\]=324&offset=1&perpage=20&phrase=Ahvenanmaa&sort=relevance&typeIds\[\]=127&searchKey=623754](http://www.edilex.fi/uutiset/40759?classIds[]=324&offset=1&perpage=20&phrase=Ahvenanmaa&sort=relevance&typeIds[]=127&searchKey=623754), vierailtu 12.10.2015. (Edilex-uutinen 2014)

Suomen ilmastopaneelin raportti 4/2013: Rakennetun ympäristön hajautetut energiajärjestelmät, saatavilla: http://www.ilmastopaneeli.fi/uploads/selvitykset_lausunnot/Rakennetun%20ymp%C3%A4ris%C3%B6n%20hajautetut%20energiaj%C3%A4rjestelm%C3%A4t.pdf. (Suomen ilmastopaneelin raportti 2013)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Rakennukset ja kesämökkit [verkkojulkaisu]. Rakennuskanta 2014. Helsinki: Tilastokeskus, saatavilla: http://www.stat.fi/til/rakke/2014/rakke_2014_2015-05-28_kat_002_fi.html, vierailtu 21.12.2015

Tilastokeskus, Tietoa tilastoista, Käsitteet ja määritelmät, saatavilla: <http://www.stat.fi/meta/kas/index.html>, vierailtu 30.1.2016. (Tilastokeskuksen määritelmä)

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote: TEM selvittää uusiutuvan energian uutta tukijärjestelmä, saatavilla: https://www.tem.fi/energia/tiedotteet_energia?89519_m=119464, vierailtu 26.11.2015. (TEM:n tiedote 2015)

YK:n ympäristön ja kehityksen maailmankomissio: Our Common Future -raportti, saatavilla: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, vierailtu 20.11.2015. (Our Common Future 1987)

2030 Energy Strategy, saatavilla: http://ec.europa.eu/energy/2030_en.htm, vierailtu 8.12.2015.

Oikeuskäytäntö

EU-tuomioistuimien

Yhdistetyt asiat C-204–208/12 *Essent Belgium NV vastaan Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt*. Tuomio 11.9.2014 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

Asia C-573/12 *Ålands Vindkraft AB vastaan Energimyndigheten*. Tuomio 1.7.2014 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

Asia C-257/00 *Nani Givane ym. vastaan Secretary of State for the Home Department*. Tuomio 9.1.2003. Kok 2003, s. I-00345

Asia C-379/98 *Preussen Elektra AG vastaan Schleswig AG. Windpark Reussenköge III GmbH:n ja Land Schleswig-Holsteinin osallistuessa asian käsittelyyn*. Tuomio 13.3.2001. Kok. 2001, s. I-2099.

Kuvat

Kuva, s. 47: Energiamuotokertoimet, D3 Suomen rakentamismääräyskokoelma.

LYHENNELUETTELO

BAT	Best Available Techniques, paras käyttökelpoinen tekniikka
BEP	Best Environmental Practice, ympäristön kannalta paras käytäntö
CHP	Combined Heat and Power, sähkön ja lämmön yhteistuotanto
EED I. energiatehokkuusdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta
esim.	esimerkiksi
ETSK	Euroopan unionin talous- ja sosiaalikomitea
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	hallituksen esitys
ibid.	viittauksen kohde sama kuin edellisessä
KA	kansalaisaloite
KOM	komiteamietintö
ks.	katso
kWh	kilowattitunti
l.	eli
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
ns.	niin sanottu
nZEB	near zero energy building, lähes lähes nollaenergiarakennus
PeVL	perustuslakivaliokunta
PL	perustuslaki (11.6.1999/731)
RES	Renewable Energy Sources, uusiutuvat energialähteet
RES-E-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/77/EY, annettu 27 päivänä syyskuuta 2001, sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla
EPBD I. rakennusten energiatehokkuusdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/31/EU, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)
s.	sivu
SEU	sopimus Euroopan unionista
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TWh	terawattitunti
RES-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY

VNS	ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä
vp	kumoamisesta
YK	valtionneuvoston selonteko
YM	valtiopäivät
YMA	Yhdistyneet kansakunnat
YmVM	ympäristöministeriö
	ympäristöministeriön asetus
	ympäristövaliokunnan mietintö

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta

”Lähes nollaenergiatalo on jo tätä päivää! Lähes nollaenergiatalo on todellinen ekoteko!”¹

Rakennuksia koskevat energiatehokkuusvaatimukset ja uusiutuvan energian lisäämispyrkimykset tiukentuvat jatkuvasti.² Vaatimusten tiukentuminen ja energiatehokkuuden määrittävien kehittyminen on kohdistunut erityisesti uudisrakentamiseen. Euroopan unionin alueella kaikkien uudisrakennusten ja perusteellisesti kunnostettavien rakennusten on oltava viiden vuoden kuluttua eli vuoden 2021 alusta alkaen lähes nollaenergiarakennuksia³.

Vaikka rakennettu ympäristö on jäänyt yllättävän vähäiselle huomiolle ilmastonmuutoksen hillitsemistä koskevassa julkisessa keskustelussa⁴, on lähes nollaenergiavaatimuksille esitetty vankat perustelut.⁵ Niin Suomessa kuin koko EU:n alueella rakennusten osuuden on todettu olevan energian kokonaiskulutuksesta noin 40 prosenttia, mikä osoittaa rakennusten ratkaisevan merkityksen EU:n asettamien energiatehokkuustavoitteiden saavuttamisessa.⁶ Tästä prosenttimäärästä arviolta kaksi kolmasosaa on kotitalouksien aiheuttamaa kulutusta, kun rakennuksia lämmitetään, jäähdytetään ja niissä kulutetaan sähköä.⁷ Edellä mainittujen lukujen lisäksi rakennuksissa syntyy jopa 35 prosenttia koko unionin alueen kasvihuonekaasupäästöistä.⁸ Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi (2010/31/EU, ”EPBD”) on yksi EU:n keskeisimmistä työvälineistä, jolla pyritään varmistamaan Euroopan unionin alueen 20 prosentin energiatehokkuustavoitteen saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä.⁹ Rakennuksia koskevien uusiutuvan energian vaatimusten osalta

¹ Lainaus www.nollaenergiatalo.fi -sivulta.

² Uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla tarkoitetaan uusiutuvista eli muista kuin fossiilista lähteistä peräisin olevaa energiaa, jota ovat muun muassa tuuli- ja aurinkoenergia, ilmalämpöenergia sekä geoterminen energia. RES-direktiivin (2009/28/EY) 2 artikla sisältää myös energialähteiden määritelmät.

³ EPBD 9 artikla.

⁴ ERA 17 -raportti 2010, s. 17.

⁵ Ks. esim. Wattiaux 2015, s. 169–189.

⁶ EPBD, johdanto-osa (3).

⁷ HE 2006/170 vp, s. 5. Ks. myös Rakennusteollisuus 2010, s. 6.

⁸ Esim. Ångeslevä 2015, s. 5: Helsingissä lämmityksen osuus kasvihuonekaasupäästöistä on 54 % ja kulu-
tussähkön osuus 20 %.

⁹ Pensamo 2015, s. 11.

merkittävää sääntelyä on luonnollisesti uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian direktiivissä (2009/28/EY, ”RES-direktiivi”), jolla pyritään takaamaan EU:n uusiutuvan energian 20 prosentin lisäämistavoitteen toteutuminen.

Uusiutuvan energian vaatimukset ja energiatehokkuuden edistämispyrkimykset ovat kunnianhimoisia, sillä Euroopan unioni haluaa olla edelläkävijä ilmasto- ja energiasektorilla ja ottaa kyseisestä sektorista kansainvälisen vetovastuun.¹⁰ Energiatehokkuuden parantaminen ja uusiutuvan energian edistäminen rakennetussa ympäristössä mahdollistavat teknologian kehityksen ja turvaavat omalta osaltaan myös energian toimitusvarmuutta korvaamalla osittain EU:n ulkopuolelta tuotavaa tuontienergiaa.¹¹ Uusiutuvan energian lisäämisen on katsottu parantavan myös unionin kilpailukykyä.¹²

Kehityssuunta kohti uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energiantuotannon lisäämistä ja energiatehokkaampaa EU:ta näkyy unionintasoisen sääntelyn määrässä. Viimeisten vuosikymmenten aikana Euroopan unionin oikeudellinen sääntely ilmasto- ja energiasektorilla onkin painottunut erityisen voimakkaasti energia-alalle.¹³ Läpäisyperiaatteen vaikutuksen myötä ilmasto- ja energiasääntelyn tavoitteet on unionin perussopimusten myötä huomioitava kaikilla EU:n sääntelylohkoilla.¹⁴ Rakennetun ympäristön energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian vaatimusten kannalta keskeisiä direktiivejä on kolme: EPBD, RES-direktiivi ja energiatehokkuusdirektiivi (2012/27/EU, ”EED”). Suurin osa kyseisten direktiivien säännöksistä on jo voimassa Suomessa, mutta lähes nollaenergiarakentamista koskevien kansallisten säädösten valmistelu on vielä kesken ympäristöministeriössä ja niiden on tarkoitus tulla voimaan alkuvuodesta 2017.¹⁵

1.2 Tutkielman tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaus

Tutkimukseni tavoite on tarkastella, *mikä on uusiutuvan energian edistämisvelvoitteen sisältö lähes nollaenergiarakentamisessa*. Pyrin muodostamaan vastauksen kysymykseen

¹⁰ KOM(2007) 2 lopullinen, s. 2. Myös KOM(2006) 848 lopullinen, s. 21.

¹¹ Penttinen 2015, s. 539. Ks. myös von Homeyer 2009, s. 1 ja EPBD, johdanto-osa (4). Toimitusvarmuuden tavoittelemisen ei ole pelkästään keskeistä unionin alueella, vaan esimerkiksi Yhdysvalloissa rakennuksia koskevassa energiatehokkuuskeskustelussa on esitettyjä argumentteja energian toimitusvarmuuden takamiseksi. Ks. Taboada 2015, s. 266–281.

¹² KOM(2012) 271 lopullinen, s. 2.

¹³ Talus 2015, s. 65.

¹⁴ Kingston 2012, s. 113.

¹⁵ Pensamo 2015, s. 11–12.

tarkastelemalla Euroopan unionin uusiutuvan energian edistämistavoitteen merkitystä, analysoimalla lähes nollaenergiarakentamiselle eri direktiiveissä asetettuja uusiutuvan energian vaatimuksia sekä pohtimalla, onko kansallisessa lainsäädäntöhankkeessa esillä ollut uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistaminen unionin asettaman uusiutuvan energian edistämismääräyksen mukaista edistämistä.

Ensimmäisessä kokonaisuudessa tavoitteenani on pohtia uusiutuvan energian edistämismääräyksen sisältöä EU:lle ja jäsenvaltioille sekä tarkastella, mihin unioni kyseisellä edistämistavoitteella pyrkii. Tämä tarkastelu on olennaista, sillä lähes nollaenergiarakentamiseen siirtymisen taustalla vaikuttavat unionin asettamat tavoitteet uusiutuvan energian edistämisestä 20 prosentilla kokonaisenergiankulutuksesta vuoteen 2020 mennessä.

Toisessa kokonaisuudessa tutkin, mitä uusiutuvan energian edistämisestä lähes nollaenergiarakentamisessa säädetään direktiivien tasolla. Pohdin, mihin EU velvoittaa lähes nollaenergiarakentamista koskevalla uusiutuvan energian sääntelyllä. Tarkastelussani ovat lähes nollaenergiarakentamisen kannalta kolme keskeistä direktiiviä eli EPBD, RES-direktiivi ja EED. EPBD:n tavoitteena on edistää rakennusten energiatehokkuuden parantamista EU:ssa, kun taas RES-direktiivillä luodaan yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiseksi. EED:n tavoitteena on vahvistaa yhteinen kehys energiatehokkuuden edistämistä koskeville toimenpiteille unionissa, jotta varmistettaisiin, että unionin vuodeksi 2020 asettama yleistavoite lisätä energiatehokkuutta 20 prosentilla saavutetaan.

Direktiivien tulkinnassa luontevana lähtökohdana on EPBD 2(2) artikla, sillä siinä määritellään unionin tasolla ”lähes nollaenergiarakennus”. Lisäksi kyseinen artiklan kohta edellyttää jäsenvaltioilta kansallisen määritelmän laatimista:

”lähes nollaenergiarakennuksella” tarkoitetaan rakennusta, jolla on erittäin korkea energiatehokkuus, sellaisena kuin se on määritetty liitteen I mukaisesti. Tarvitava lähes olematon tai erittäin vähäinen energian määrä olisi hyvin laajalti katettava uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla, mukaan lukien paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotettava uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia;

Kyseisen artiklan kohdan tarkastelussa mielenkiintoni koskee erityisesti jälkimmäistä virkettä, jossa määritellään lähes nollaenergiarakennuksessa tarvittavan olemattoman tai erittäin vähäisen energian olevan peräisin uusiutuvista lähteistä. Uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaan energiaan luetaan artiklan mukaan myös paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotettava uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia.

Tutkimusaiheeni koskee nimenomaisesti uusiutuvan energian edistämistä lähes nollaenergiarakentamisessa, joten EPBD:n lisäksi RES-direktiivillä on olennainen merkitys. Suurin osa uusiutuvan energian sääntelystä myös lähes nollaenergiarakentamisessa perustuu nimittäin RES-direktiiviin. Kyseisestä direktiivistä tarkastelussani on erityisesti 13(4)(3) artikla, sillä tämän alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarvittaessa edellytettävä uusiutuvan energian vähimmäistasoa *uusissa tai perusteellisesti kunnostettavissa rakennuksissa* (kursiivi tässä), joten se on vahvasti sidoksissa lähes nollaenergiarakentamiseen saman sääntelykohteen kautta¹⁶:

”Jäsenvaltioiden on 31 päivään joulukuuta 2014 mennessä rakennussäännöksissään ja -määräyksissään tai muulla tavoin vastaavin vaikutuksin tarvittaessa edellytettävä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäistasoa uusissa ja perusteellisesti kunnostettavissa olemassa olevissa rakennuksissa. Jäsenvaltioiden on sallittava mainittujen vähimmäistasojen saavuttaminen muun muassa kaukolämmöllä ja -jäähdytyksellä, joka tuotetaan käyttämällä merkittävää uusiutuvien energialähteiden määrää.”

Tämän edellä mainitun alakohdan lisäksi 13(4)(1) artiklassa kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön rakennussäännöksissään ja määräyksissään asianmukaiset toimenpiteet, joilla lisätään *kaikentyypisen* uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta rakennusalalla.

Rakentamiseen kohdistuvilla uusiutuvan energian vaatimuksilla pyritään uusiutuvan energian lisäämisen ohella rakennusten entistä suurempaan energiatehokkuuteen, minkä osalta ensisijainen direktiivi on tietenkin EPBD. Kyseisen direktiivin lisäksi EED:n tarkoituksena on yleisellä tasolla varmistaa EU:n energiatehokkuustavoitteiden saavuttaminen, joten systemaattisen käsityksen muodostamiseksi on tarkastelussa huomioitava myös EED:n säätelämä kehys. EED:n tavoitteiden lisäksi huomioon tarkastelussani erityisesti EED 14(2) artiklan, jossa rohkaistaan erityisesti tehokasta yhteistuotantoa¹⁷ käytävien järjestelmien hyödyntämiseen *paikallisella ja alueellisella* (kursiivi tässä) tasolla:

”Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön politiikkoja, joilla rohkaistaan tehokkaiden lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmien ja varsinkin tehokasta yhteistuotantoa käyttävien järjestelmien hyödyntämismahdollisuuksien huomioon ottamista paikallisella ja alueellisella tasolla. Paikallisten ja alueellisten lämmöntuotantomarkkinoiden kehittämismahdollisuudet on otettava huomioon.”

¹⁶ Lisäksi kyseinen artikla on tarkoitus panna täytäntöön kansallisesti EPBD 2(2) artiklan yhteydessä vuoden 2016 aikana. Ks. *Ohjausryhmän kokousmateriaali 2015*.

¹⁷ Ks. EED 2 artikla: Sähkön ja lämmön yhteistuotanto (CHP) on tuotantomuoto, jossa samassa prosessissa tuotetaan samanaikaisesti sähkön lisäksi lämpöä. Energiateollisuuden mukaan Suomessa kaukolämpöä tuotettiin vuonna 2014 34,7 TWh, josta yli 72 % perustui lämmön ja sähkön yhteistuotantoon. Sähköstä lämmön kanssa yhteistuotannolla tuotettiin yli 26 %. Missään muussa maassa yhteistuotannolla ei ole näin suurta markkinaosuutta.

Tämä kohta on merkityksellinen, sillä uusiutuviin energialähteisiin perustuvien lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmien sekä tehokkaan yhteistuotannon myönteinen vaikutus on mahdollista ottaa huomioon lähes nollaenergiarakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä.¹⁸ EED 14(2) artiklassa kehoitetaan myös huomioimaan paikallisten ja alueellisten lämmöntuotantomarkkinoiden kehitysmahdollisuudet, joten kyseisen artiklan kohta pyrkii paikallisuuden huomioimiseen kuten EPBD 2(2) artikla.

Millainen on EPBD 2(2) artiklan ja RES-direktiivin 13(4) artiklan keskinäissuhde ja millaisia vaatimuksia kyseiset artiklat asettavat uusiutuvalle energialle lähes nollaenergiarakentamisessa? Ovatko artiklat yhteneväisiä vai onko niiden välillä ristiriitaa? Mitä vaikutuksia EED:llä ja sen 14(2) artiklalla on kokonaisuuden kannalta? Direktiivien tarkastelussa on huomioitava, että EU:n johdettua oikeutta olevat direktiivit sitovat SEUT 288(3) artiklan mukaan vain tavoitellun päämäärän osalta jättäen tarkemmat keinot ja muodot niiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden valittaviksi.¹⁹ Direktiivien sitova velvoite on toteutettava kansallisen oikeuden sitovalla säännöksellä.²⁰ Direktiiveillä ei siten korvata kansallista sääntelyä, vaan niiden avulla asetetaan sisällöllisiä vaatimuksia, joiden tarkoituksena on poistaa kansallisista eroista johtuvat haitat sisämarkkinoiden toiminnalle.²¹ Direktiivit tarjoavat näin ollen niin sanotun lainsäädännön yhteistyömuodon jäsenvaltioiden ja EU:n välille.²² Direktiivit ovat useimmiten unionin antamia asetuksia yleisluontoisempia, sillä niissä tuodaan usein esiin vain suuntaviivoja jonkin tavoitteen toteuttamiseksi kansallisella tasolla. Direktiivit sisältävät myös määräajat, johon mennessä kansalliset lainsäädäntötoimet on suoritettava.²³ Vastatessani artikloita koskeviin kysymyksiin voin ainoastaan pohtia keskinäissuhdetta nimenomaisesti direktiivien tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Kolmannessa kokonaisuudessa sukellaan EU:n tasolta lähes nollaenergiarakentamisen kansalliseen lainsäädäntöhankkeeseen. Tarkastelen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä esille nousutta uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamista rakennusten energiatehokkuutta määriteltäessä. Kertooko tämä jotakin uusiutuvan

¹⁸ EPBD, liite 1.

¹⁹ Ks. *Ojanen* 2010, s. 36: EU-oikeus jaetaan primaari- ja sekundaarioikeuteen, jossa primaarioikeus on ylemmän asteista suhteessa sekundaarioikeuteen.

²⁰ Sekundaarioikeudesta ks. esim. *Raitio* 2013, s. 230–236.

²¹ *Ojanen* 2010, s. 44.

²² *Raitio* 2013, s. 231.

²³ *ibid.* s. 231–232.

energian edistämismääräysten sisällöstä lähes nollaenergiarakentamisessa? Toimeksiantajani Ympäristöpooli on pohtinut aihetta kansallisen lainsäätäjän valmistellessa lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhanketta EU-direktiivien pohjalta. Edellä mainittu koskee erityisesti lainsäädäntöhankkeessa tehtävää valintaa esillä olleiden erilaisten energiatasemallien välillä²⁴. Onko tämä direktiivien perusteella mahdollista? Asettaako kansallisen lainsäädäntöhankkeen keskiössä oleva rakennuksen energiatase paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotetun paikallisen uusiutuvan energian lainsäädännön silmissä parempaan asemaan kuin samalla menetelmällä tuotetun, mutta rakennukseen johdetun uusiutuvan ostoenergian?

Kansallisessa lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhankkeessa on nimittäin pohdittu, että lähes nollaenergiarakennuksen uusiutuva omavaraisenergiatuotanto johtaisi pienempään eli parempaan E-lukuun kuin rakennukseen ulkopuolelta johdettu uusiutuva energia.²⁵ Onko EU-sääntelyn tasolta johdettavissa oikeudellisia perusteita uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamiselle? Kokonaisuus sisältää erityisesti pohdintaa, voiko eriarvoistaminen olla uusiutuvan energian edistämistavoitteen mukaista. Pohdinnassa huomioin myös hajautettuun tuotantoon liittyvän näkökohdat, sillä hajautettuun tuotantoon siirtymisen on katsottu olevan merkittävä tekijä uusiutuvan energian edistämiseksi. Lisäksi nostan esille aihepiirin kannalta kansalliseen keskusteluun uutena näkökulmana yhdenvertaisuusperiaatteen, joka on keskeinen periaate niin EU:n kuin kansallisella tasolla.²⁶

Tutkielmassani ei tarkastella lainkaan olemassa olevan rakennuskannan korjausrakentamiseen liittyviä energiatehokkuuden tai uusiutuvan energian vaatimusta²⁷, sillä lähes nollaenergiavaatimukset osoitetaan lähivuosina vain uudisrakennuksille ja perusteellisesti kunnostettaville rakennuksille. On kuitenkin odotettavissa, että uusiutuvaa energiaa kos-

²⁴ *Tilastokeskuksen määritelmä*: Energiatase kuvaa primaarienergian muuntumista loppukulutukseksi. Taseessa erotellaan primäärienergian hankinta, varastomuutokset, energian tuotanto ja muunto, energian loppukulutus ja raaka-ainekäyttö

²⁵ *YM:n kokousmuistio* 3.6.2015.

²⁶ Suomessa yhdenvertaisuusperiaate sisältyy perustuslain 6 §:ään ja EU-sääntelyssä viittauksia yhdenvertaisuuteen löytyy esim. SEU 13 artiklassa.

²⁷ Korjausrakentamisen energiatehokkuussääntelystä on kirjoittanut esim. *Komulainen* 2012.

kevat vaatimukset kohdistuvat tietyn aikavälin puitteissa myös ”perinteiseen” korjausrakentamiseen jossakin muodossa²⁸, vaikka voimassa olevaan rakennuskantaan ei voidaakaan kohdistaa täysin samanlaisia uusiutuvan energian lisäämisvaatimuksia kuin uudisrakentamiseen.²⁹ Edellä kuvattu ajatus on mielestäni perusteltu, sillä uusien rakennusten osuus rakennuskannasta on niin pieni, etteivät uudisrakentamista koskevat vaatimukset yksinään riitä vähentämään rakennuskannan energiakulutusta kokonaisuudessaan tarpeeksi nopeasti.³⁰ Tällöin uudisrakentamiselle hyvin laaditut rakennusluvan myöntämisen edellytykset voivat tarjota lainsäätäjälle suuntaviivoja ja hyviä käytäntöjä korjausrakentamisen sääntelyssä, jota varmasti vaaditaan tulevaisuudessa entistä enemmän energiatehokkuuden parantamisessa. Tämän lisäksi olemassa olevan rakennusten korjausten välinen aika on pitkä, joten uusien rakennusten olisi tästä syystä täytettävä energiatehokkuutta koskevat, paikallisen ilmaston mukaan asetetut vähimmäisvaatimukset.³¹

Vaikka tutkielmani käsittelee rakennusten energiataseen ympärille muotoutuvaa lainsäädäntöhanketta, määrittelen tekniset seikat vain siinä laajuudessa, mikä on tutkielman aihepiirin ymmärtämisen kannalta olennaista, sillä onhan kyseessä oikeustieteellinen tutkielma. Tutkimusongelmani ulkopuolelle rajautuu myös sähkömarkkinalain (588/2013) mukainen verkkoon pääsyä koskeva kysymyksenasettelu.

Keskityn tutkielmassani nimenomaisesti uusiutuvan energian vaatimukseen lähes nollaenergiarakentamisessa. Tosin uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia ja energiatehokkuuden parantaminen ovat niin tiiviisti yhteydessä toisiinsa³², ettei energiatehokkuutta voida rajata täysin tutkielmani ulkopuolelle. Pohtiessani uusiutuvan energian edistämisvelvoitetta unionin tasolla rajaan laajemman kilpailuoikeudellisen pohdinnan tämän tutkielman ulkopuolelle, vaikka joitakin viittauksia markkinanäkökohtiin on tarpeellista tehdä kokonaiskuvan muodostamiseksi. Lähes nollaenergiarakentamisen ja uusiutuvaa energiaa koskevien tukimuotojen tarkempi analysointi on myös jätetty aihepiirin ulkopuolelle, mutta niihin teen tarpeellisia viittauksia, jotta aihepiiristä syntyisi realistinen kuva.

²⁸ Ks. *EPBD-komiteamietintö* 2015, s. 3. Mietinnössä on korostettu EPBD 9(2) artiklan merkitystä uudisrakentamisen lisäksi myös olemassa olevan rakennuskannan korjaustöissä. Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä kunnostettavien rakennusten muuntamista lähes nollaenergiarakennuksiksi.

²⁹ Rakennuksen omistajaa ei voi jälkikäteen velvoittaa parannustoimenpiteisiin. Ks. *HE 170/2006 vp*, s. 5.

³⁰ *HE 170/2006 vp*, s. 5. Olemassa olevan rakennuksen energiatehokkuussääntelyn tarpeellisuutta ja kehittämistä on pohtinut *Komulainen* 2012.

³¹ EPBD, johdanto-osa (15). Ks. myös *Suomen ilmastopaneelin raportti* 2013, s. 3.

³² RES-direktiivi, johdanto-osa (5). Ks. myös *Peeters* 2014, s. 54.

1.3 Tutkielman rakenne

Olen jakanut tutkielmani kolmeen osaan, jotka ovat uusiutuvan energian edistämiskaava, lähes nollaenergiarakennusta koskevat uusiutuvan energian vaatimukset direktiivien tasolla sekä uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoinen kohtelu kansallisessa lainsäädäntöhankkeessa. Osakokonaisuuksiin jakaminen on mielekästä tutkielman hahmottamisen kannalta. Osakokonaisuuksista rakentuu viiden pääluvun mittainen tutkielma. Tutkimuslukujen 2–4 sisältökokonaisuudet on jaoteltu alaluvussa 1.2 esittämien tutkimuskysymysteni mukaisesti.

Toisessa luvussa pohdin EU:n uusiutuvan energian edistämiskaavan merkitystä EU:lle ja jäsenvaltioille. Käsittelen EU:n energiasääntelyn taustalla vaikuttavaa kestävästä kehityksestä siinä laajuudessa kuin se on tutkielmani kannalta oleellista. Suurin osa energiaoikeuden keinovalikoimasta pohjautuu nimittäin unionin laajasti tunnustamalle kestävästä kehityksen tavoitteelle. Kestävästä kehityksen ohella läpäisyperiaate on huomioitava uusiutuvan energian edistämiskaavassa. Näiden lisäksi esittelen lyhyesti EU:n asettamat kunnianhimoiset energia- ja ilmastotavoitteet, joita ilman uusiutuvan energian edistämiskaavaa on vaikeaa täysin ymmärtää. Lopuksi pohdin edistämiskaavan kehitystä tavoitteesta oikeudelliseksi velvoitteeksi ja millainen merkitys edistämiskaavalle voidaan antaa.

Kolmannen luvun pääteemana ovat lähes nollaenergiarakentamista sääntelevissä direktiiveissä määritetyt uusiutuvan energian vaatimukset. Analysoin lähes nollaenergiarakentamisen kannalta keskeisiä artikloja, jotka olen jo esitellyt edellisessä alaluvussa 1.2. Tarkastelen näitä artikloita direktiivien päämäärän, johdanto-osien ja valmisteluasiakirjojen kautta. Pyrin hahmottamaan, mikä on direktiivien punainen lanka uusiutuvan energian vaatimuksille lähes nollaenergiarakentamisessa.

Neljännessä luvussa näkökulmani siirtyy EU-sääntelystä kansalliselle tasolle eli lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhankkeeseen. Esittelen aluksi lainsäädäntöhankkeen sisällön pääpiirteissään. Tämän jälkeen pohdin, onko kansallisesta lainsäädäntöhankkeesta mahdollista saada jotakin lisäarvoa uusiutuvan energian edistämiskaavan sisältöön eli onko esillä ollut uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvostaminen uusiutuvan energian edistämiskaavan mukaista edistämistä. Tarkastelen tätä edellisissä luvuissa hahmottamieni edistämiskaavan ja lähes nollaenergia-

rakentamisen sääntelykehysten kautta. Pohdin myös, voidaanko eriarvoistamista oikeuttaa hajautetun tuotannon edistämisyrittämisillä. Edellä kerrotun lisäksi nostan esille yhdenvertaisuusperiaatteen uutena näkökulmana aihepiiristä käytävään kansalliseen keskusteluun ja pohdin, voisiko yhdenvertaisuusarvioinnin kautta saada joitakin tulkintaohjeita esillä olleeseen eriarvoistamiseen ja edistämismääräysten sisältöön.

Viimeisessä eli viidennessä luvussa tiivistän ytimekkäästi tutkielmani tavoitteen, tutkimuskysymykset sekä keskeiset johtopäätökset.

1.4 Tutkimusmetodi ja lähteet

Tutkimusotettani leimaa *metodinen pluralismi*, joka ilmenee nykyaikaisessa ympäristöoikeustutkimuksessa erilaisten tutkimuksellisten näkökulmien, lähestymistapojen, aineistojen ja menetelmien luovana yhdistelemisenä. Omassa aihepiirissäni metodin puhdas lokerointi pelkäästään esimerkiksi lainopin alaan ei olekaan mielekäästä, vaan tutkielmani sisältää piirteitä useammasta lähestymistavasta.³³ Eri tutkimussuuntaukset onkin mielekäästä nähdä liukumana.³⁴

Tutkielmani metodi sisältää ennen kaikkea oikeusdogmaattisia eli lainopillisia piirteitä. Lainopin keskeinen tehtävä on oikeusjärjestyksen sisällön selvittäminen³⁵, voimassa olevien normien tulkitseminen sekä suositusten antaminen siitä, miten voimassa olevia säännöksiä tulisi tulkita.³⁶ Tutkielmassani lainopillisia piirteitä on esimerkiksi direktiivien tulkinnassa.

Lähes nollaenergiarakennuksissa tapahtuva energiatehokkuuden parantaminen ja uusiutuvan energian edistäminen ovat yhteiskunnallisen muutoksen alla oleva sääntelyalue, joten pelkkä lainopillinen näkökulma on nähtävä rajoittuneeksi lähestymistavaksi.³⁷ Lain-

³³ Määttä 2015, s. 1–2.

³⁴ *ibid.* s. 5–6.

³⁵ Kaisto 2005, s. 344.

³⁶ Aarnio 1989, s. 154. Lainopista ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa ks. Määttä 2015, s. 4–5. Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa voimassa olevan oikeuden sisältöä selvittävä lainopillinen tutkimusote on lähes aina jollakin tavoin mukana ja lainoppi yhdessä arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen kanssa muodostavat kaksi ympäristöoikeudellisen tutkimuksen pääsuuntausta. Oikeudenalan perusteita kehittävä teoreettinen ympäristöoikeus ilman yhteyttä voimassa olevaan oikeuteen muodostuu nimittäin helposti poliittiseksi toiveajatteluksi.

³⁷ Rajoittuneesta lähestymistavasta ks. Määttä 2015, s. 5. Tutkielmassa ei myöskään analysoida oikeuskäytäntöä, joka on perinteisesti olennainen osa lainoppia.

oppia ei esimerkiksi kiinnosta, eikä lainopin keinoin edes voida tutkia, minkälaisia ympäristöpoliittisia ohjauskeinoja tulisi jonkin tavoitteen edistämiseksi käyttää.³⁸ Kapeampaa oikeudellista näkökulmaa edustavan käytännön lainopin kohdeauditorion sijaan kohdeauditorioni on laajempi, sillä lähes nollaenergiarakentamista koskeva lainsäädäntöhankkeen voidaan perustellusti katsoa koskettavan rakennuttajia, rakennuksien ja kiinteistöjen omistajia, energia-alan toimijoita, viranomaisia sekä lainsoveltajia eli niin yksityisiä kuin julkisia tahoja. Lähestymistavassani on siten huomioitava poliittinen keskustelu, strategiat, poliittiset tavoitteet sekä erilaiset arvostukset.³⁹

Edellä kerrotun takia hyödynnän lainopillisen painotuksen lisäksi tutkielmassani joitakin ympäristöoikeudellisen arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen, sääntelyteoreettisen oppijärjestelmän ja lainsäädäntötutkimuksen piirteitä monipuolistaakseni tutkielman näkökulmaa. Ympäristöoikeudellisella arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksella on osittain samankaltaisia tiedonintressejä kuin lainopilla. Ympäristöoikeudellisessa arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksessa pyritään muotoilemaan perusteita ohjauskeinojen käyttöä koskeville valinnoille.⁴⁰ Lähestymistavassa voidaan myös arvioida, onko lakia säädettäessä esitettyjen tavoitteiden ja lain tosiasiallisten vaikutusten välillä mahdollisesti ristiriitaa. Tutkielmassani tällaisina arviointikriteereinä näyttäytyvät erityisesti oikeudenmukaisuuden (eli yhdenvertaisuuden) näkökulma⁴¹, joka on esillä luvussa 4. Tämä tutkimusote tarjoaa myös mahdollisuuksia välittää tutkimuksen viestiä lainsäätäjän lisäksi muillekin kuin oikeudellisille toimijoille.⁴²

³⁸ *Määttä* 2015, s. 24.

³⁹ Arvostuksista oikeuslähteenä esim. *Hollo* 1991, s. 6–17. Ympäristöoikeudellinen laintulkinta on sidottu koko oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmään. Siten tulkintatilanteessa voivat merkityksellisiksi muodostua muutkin kuin ympäristön säilymiskykyyn liittyvät arvostukset. Jotta arvostukset olisivat oikeudellisesti relevantteja, tulee oikeusjärjestelmän joko suoraan ilmentää niitä tai ainakin avata tila arvojen huomioon ottamiselle. Tulkinnan arvosidonnaisuudesta ks. *Belinskij – Paloniitty – Soininen* 2015, s. 613–633: ”--faktojen tulevaisuuteen suuntautuneisuus, normien joustavuus ja tulkinnanvaraisuus sekä ympäristöoikeuden konfliktioikeudellinen luonne.”

⁴⁰ *Määttä* 2015, s. 21. Arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksessa voidaan vertailla ja arvioida kulloiseenkin sääntelytilanteeseen soveliaimpia ohjauskeinoja, tutkitaan ohjauskeinojen käyttöönottoon ja kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä ja arvioidaan eri näkökulmista niiden vaikutuksia.

⁴¹ *Similä* 2002, s. 186–198.

⁴² *Määttä* 2015, s. 24–25: Oikeustieteen perinteisen auditorion eli lainsoveltajien sijaan arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksessa kohdeyleisönä on lainsäätäjä, jolle viestitään säännösten vaikuttavuudessa havaittuja ongelmia.

Sääntely- eli regulaatioteorian alle tutkielmassani asemoituu pohdinta muun muassa siitä, millaisella sääntelyllä uusiutuvaa energiaa tarkoituksenmukaisesti edistettäisiin eli uusiutuvan energian yhteiskuntapoliittinen tavoite saavutettaisiin.⁴³ Sääntelyn yhteiskunnallinen hyväksyttävyyden ehto sille, että tietty sääntelyvaihtoehto otetaan käyttöön ja että sitä noudatetaan.⁴⁴ Tämä pohdinta on tarpeellista, sillä lainsäätäjät eivät suinkaan aina toimi kiistatta yleisen edun edistäjänä, vaan lainsäädäntötyötä värittävät muun muassa virkamiesten ja erilaisten eturyhmien intressit.⁴⁵ Lainsäädäntötutkimuksen piirteiden kautta on taas mahdollista avartaa kysymyksenasettelua ja näkökulmaa yksittäisen säädöksen syntyvaiheeseen.⁴⁶ Nämä edellä mainitut vivahtukset ovat merkityksellisiä sen takia, että kotimainen lainsäädäntö lähes nollaenergiarakentamisen osalta on vasta valmisteilla, minkä lisäksi olen pohtinut uusiutuvan energian edistämismääräysten kehitystä tavoitteesta oikeudelliseksi velvoitteeksi.

Tutkimuskohteenani ovat direktiivit ja niiden pohjalta valmisteilla oleva kansallinen lainsäädäntö. EU-oikeuden tulkintaperiaatteet ovat melko samankaltaisia kuin kansallisessa oikeudessa, mutta niihin liittyy monia erityispiirteitä.⁴⁷ Unionin säädöksiä tulkittaessa lainkäytössä ilmenevät argumenttityypit voidaan pääsääntöisesti jakaa kielellisiin, systemaattisiin, teleologisiin ja ylikategorisiin.⁴⁸

Kielellinen tulkinta on oikeudellisen tulkinnan lähtökohta.⁴⁹ Siinä säädöksissä esiintyvillä käsitteillä annetaan lähtökohtaisesti niiden tavanomaista, arkikieltä vastaava sisältö.⁵⁰ Jos jollakin ilmaisulla on useita merkityksiä, tulkinta tapahtuu kontekstin mukaan.⁵¹ Unionin oikeudessa kielellisen tulkinnan heikkoutena voidaan pitää monikielisyyttä. Kaikki kieli-versiot ovat todistusvoimaisia, mutta niiden välillä saattaa olla vivahte-eroja, jännitteitä

⁴³ Kyseessä on ns. normatiivinen sääntelyteoria. Ks. *Määttä* 2002, s. 133. Sääntelyn tavoitteen saavuttamisella voi olla sivuvaikutuksia, joilla tarkoitetaan kaikkia muita kuin tavoiteltuja vaikutuksia. Ne voivat olla taloudellisia, ympäristöllisiä tai sosiaalisia. Taloudelliset vaikutukset voivat olla kansantaloudellisia tai esimerkiksi tulonjakovaikutuksia. Hyvää tarkoittava ympäristösääntely voi aiheuttaa samalla myös haitallisia ympäristövaikutuksia, koska ympäristöongelmat ovat monimutkaisia.

⁴⁴ *Kumpula et al.* 2014, s. 8.

⁴⁵ *Määttä* 2002, s. 133.

⁴⁶ *Tala* 2004, s. 379–381 ja 387–389.

⁴⁷ *Ojanen* 2010, s. 48–49.

⁴⁸ *Raitio* 2013, s. 211.

⁴⁹ *Talus – Penttinen* 2015, s. 13.

⁵⁰ *Kumpula et al.* 2014, s. 100.

⁵¹ *Raitio* 2013, s. 211–213. Kielellisen tulkinnan lähtökohta on, ettei tulkittavan ilmaisun mikään osa saa jäädä tarpeettomaksi tai merkityksettömäksi ja ettei tulkittavalle ilmaisulle pidä antaa yleisestä kielenkäytöstä poikkeavaa merkitystä ilman riittäviä perusteita.

ja joskus jopa ristiriitaisuuksia.⁵² Näin ollen saman säädöksen erikielisten versioiden keskinäissuhdetta on vaikea analysoida.⁵³ Tämä on unionin oikeuden erityispiirre, minkä vuoksi onkin perusteltua tarkastella unionin säädöksiä muiden tulkintaperiaatteiden kautta.⁵⁴

Systemaattisessa tulkinnassa säännöksiä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta, joten se on keskeinen muoto laintulkinnassa.⁵⁵ Tulkintakontekstina on se säädösmateriaali, jonka osa säädös on.⁵⁶ Teleologinen tulkinta on taas tavoitteellisen tulkinnan erityismuoto, jota käytetään erityisesti unionin säädöksiä tulkittaessa. Tulkinnassa kiinnitetään huomiota unionin säädökseen tavoitteeseen ja päämäärään eli tulkintakonteksti on se säädöskokonaisuus, jonka osa säädös on.⁵⁷ Kyseessä on objektiivinen laintulkinta, jossa pyrkimyksenä on löytää sääntelyn tarkoituksen tehokkaimmin toteuttava tulkintavaihtoehto (*effet utile*, tehokkuusperiaate). Tulkinnalle on leimallista, että normin tarkoitus ja päämäärä asetetaan etusijalle tilanteessa, jossa normin sananmuoto ja sen tarkoitus näyttävät olevan ristiriidassa keskenään.⁵⁸ Teleologisessa tulkinnassa korostuvat tavoitteet ja periaatteet.⁵⁹ Teleologinen tulkinta on siten merkityksellinen aihepiirini kannalta, koska lähes nollaenergiarakentamista koskevat säädökset pohjautuvat ennen kaikkea unionin energia- ja ilmastotavoitteille. EU-oikeuden tulkinnalle on myös ominaista dynaamisuus ja evolutiivisuus. Tulkinta on siten tehtävä tulkintahetken olosuhteiden valossa huomioiden EU-oikeuden sen hetkinen kehitystila kokonaisuudessaan.⁶⁰

Tutkielmani lähteinä käytän energiaoikeudellista lähdeaineistoa, kuten direktiivien valmisteluaineistoa, kansallisen lainsäädännön valmisteluaineistoa, oikeustieteellistä kirjallisuutta sekä unionin oikeuskäytäntöä. Lähes nollaenergiarakentamisesta ja energiatehokkuutta sääntelevien direktiivien vuorovaikutuksesta ei ole kirjoitettu paljoa, mikä on aiheuttanut omat haasteensa lähdeaineiston hankkimisessa ja tutkimuskohteen tulkitsemisessä.

⁵² Ojanen 2010, s. 50.

⁵³ Raitio 2013, s. 212–213. EU-oikeuden kielellistä tulkinnasta ja monikielisyyden tulkintaongelmasta: Paunio – Lindroos-Hovinheimo 2008.

⁵⁴ Ojanen 2010, s. 50. Ojaseen mukaan monikielisyyden aiheuttamien tulkintaongelmien vuoksi teleologisen ja systemaattisen tulkinnan merkitys korostuu.

⁵⁵ Kumpula et al. 2014, s. 101.

⁵⁶ Raitio 2013, s. 214.

⁵⁷ Kumpula et al. 2014, s. 102. Ks. myös. Raitio 2013, s. 215.

⁵⁸ Kumpula et al. 2014, s. 102.

⁵⁹ Raitio 2013, s. 215.

⁶⁰ Ojanen 2010, s. 49.

Uusiutuvaan energiaan liittyvien edistämistavoitteiden vuoksi olen perehtynyt sekä unionin että kansallisen tason strategiakirjauksiin, jotka oikeustieteellisessä lähdeaineistoluokittelussa asemoituvat perinteisesti soft law -oikeuslähteeksi.⁶¹ Soft law -tyyppistä aineistoa hyödynnetään kuitenkin tosiasiallisesti hyvin merkittävänä oikeuslähteenä ympäristöoikeuden saralla.⁶² Osaltaan tämä johtuu kansainvälisen, EU- ja kansallisen oikeuden entistä tiiviimmästä kytkeytymisestä toisiinsa ympäristöoikeuden alalla.⁶³

Unionin ja kansallisen tason energia- ja ilmastostrategiat mielletään helposti lähinnä poliittisiksi asiakirjoiksi ilman normatiivista merkitystä⁶⁴, mutta ne ohjaavat vahvasti EU:n energialainsäädäntöä ja asettavat tavoitteet, joita tavoitellaan nimenomaan oikeudellisin keinoin. Unionin kautta strategiakirjaukset suodattuvat jäsenvaltioiden kansallisiin strategioihin.⁶⁵ Strategioiden osalta on huomioitava, että ne eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia tai niiden taustalla ei ole laissa yksilöityä valtuutussäännöstä, vaan ne sisältävät poliittisen tason ajatuksia ilmasto- ja energia-asioiden toteuttamisesta tulevaisuudessa.⁶⁶ Osittain tästä johtuen strategioille ja muille samankaltaisille soft law -lähteille pitäisi kuitenkin antaa oma oikeudellinen painoarvonsa, sillä ne luovat usein pohjan lainsäädännön kehitykselle⁶⁷, joten niiden sisällön kautta on hahmotettavissa perusteita voimassa olevan lainsäädännön suunnalle tulkitsemalla niitä jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa reaaliargumentteina. Uusiutuvan energian lisäämistavoite on nimittäin pohjimmiltaan tulkittava reaaliargumentiksi.

Etenkin energiaoikeudessa soft law -lähteistä muotoillaan vähitellen formaalin oikeudellisen muodon saavia uusia lähestymistapoja, käsitteitä ja periaatteita.⁶⁸ Tämä näkökohta

⁶¹ *Määttä* 2015, s. 16. Ympäristöoikeudellisia soft law -oikeuslähteitä ovat muun muassa erilaiset strategiat, julistukset, suunnitelmat, ohjelmat, systemaattiset luonnontieteelliset inventoinnit ja selvitykset, hallinnolliset ohjeet, suositukset, oppaat ja muistiot, eurooppaoikeudelliset tulkintaohjeet, suositukset, standardisointi sekä itsesääntely.

⁶² *Määttä* 2005, s. 342. Määrän mukaan muodollisesti ei-velvoittava soft law olisi tunnistettava ainakin ympäristöoikeuden alueella omaksi erityiseksi oikeuslähteeksi alan yleisissä opeissa. Vrt. *Ojanen* 2010, s. 39 ja 48. Ojaseen mukaan soft law-instrumentteja ei ole syytä sijoittaa unionin säädöshierarkiaan, koska kyseessä on ei-sitovia normeja. Yleensä soft law saa kuitenkin oikeudellisia vaikutuksia, kun ne vaikuttavat esim. direktiivien tulkintaan.

⁶³ *ibid.* s. 345–346.

⁶⁴ *ibid.* s. 347–348.

⁶⁵ Ks. esim. *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 167. Suomen kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa on huomioitu EU:n ilmasto- ja energiapolitiikassa määritellyt Suomea sitovat tavoitteet. *VNS 6/2008 vp*, s. 4: Suomen ilmasto- ja energiastrategioiden tarkoituksena on määrittää Suomen energia- ja ilmastopolitiikan keskeisimmät tavoitteet ja keinot osana Euroopan unionia ja sen tavoitteita kymmeniksi vuosiksi eteenpäin.

⁶⁶ *Utter* 2010, s. 81. Ks. myös: *Kumpula et al.* 2014, s. 98.

⁶⁷ Ks. *de Sadeleer* 2002, s. 2 ja 267. De Sadeleer esittää samankaltaisia ajatuksia ympäristöoikeudellisten oikeusperiaatteiden muuttumisesta soft law -lähteistä oikeudellisiksi velvoitteiksi.

⁶⁸ *Määttä* 2004, s. 171.

on mielestäni perusteltu, sillä energiaoikeus on oikeusjärjestyksessä vielä melko nuori tulokas, jolloin siihen liittyvät lähestymistavat, käsitteet ja periaatteet kehittyvät jatkuvasti. Määttän mukaan ilmastopolitiikka on hyvä esimerkki poliittisten ohjelmien ja strategioiden oikeudellisista heijastumista. Ilmastopolitiikassa ja sitä konkreettisesti ilmentävässä energiaoikeudessa on vaikea osoittaa, milloin politiikka lakkaa ja oikeus alkaa.⁶⁹ Tämä ajatus on helppo allekirjoittaa, sillä esimerkiksi uusiutuvan energian edistämistavoitteet pohjautuvat täysin poliittiseen keskusteluun, joka on luonut puitteet unionintasoiselle sääntelylle. Määttä pitääkin ilmasto- ja energiapoliittisia strategioita oikeudellisesti relevantteina asiakirjoina, vaikka niitä ei ole formaalisti puettu sitovaksi tarkoitettuun oikeudelliseen muotoon.⁷⁰ Määttän ajatus siitä, että oikeudellisesti merkityksellinen normatiivisuus alkaa ennen kuin yhtään velvoittavaa normia on olemassa⁷¹, on oman tutkielmani aihepiirin kannalta merkityksellinen. Jo näillä perusteilla on siten selvää, että saadakseni energiaoikeudellisessa tutkielmassani mahdollisimman realistisen kuvan on painoarvoa annettava soft law -lähteille.

Lähdeaineiston osalta on vielä huomioitava, että tässä tutkielmassa käytän yhdenmukaisesti ilmaisua EU ja EU:n lainsäädäntö, vaikka oikea käsite vanhemman aineiston osalta olisikin EY ja EY:n lainsäädäntö. Tämän valinnan olen tehnyt helpottaakseni tutkielmani luettavuutta ja säilyttääkseni tutkielman käsitteistön yhdenmukaisena.

⁶⁹ Määttä 2005, s. 350.

⁷⁰ *ibid.* s. 351.

⁷¹ Määttä 2004, s. 171.

2 UUSIUTUVAN ENERGIAN EDISTÄMISVELVOITTEEN MERKITYS EU:LLE JA JÄSENVALTIOILLE

2.1 Kunnianhimoiset energia- ja ilmastotavoitteet suuntaviivoina

Energiatehokkuuden parantaminen ja uusiutuvan energian edistämisvelvoite pohjautuvat kestäväen kehityksen tavoitteelle, joka on vaikuttanut EU:ssa voimakkaimmin unionin ilmasto- ja ympäristötavoitteiden kautta.⁷² Lisäksi läpäisyperiaate mahdollistaa uusiutuvan energian edistämisen näkökohtien huomioimisen kaikilla politiikkasektoreilla. Uusiutuvan energian edistämisvelvoitteen merkityksen ymmärtämiseksi on oleellista perehtyä sen taustalla vaikuttaviin kunnianhimoisiin energia- ja ilmastotavoitteisiin. Edellä mainittujen lisäksi pohdin uusiutuvan energian edistämisvelvoitteen oikeudellista merkitystä EU:lle ja jäsenvaltioille.

Euroopan unionin energiaoikeuden yksi päätavoite on kestävä kehitys⁷³, joka nousi ensimmäistä kertaa kansainväliseen keskusteluun Gro Harlem Brundtlandin johtaman ympäristön ja kehityksen maailmankomission YK:lle tekemän toimeksiannon kautta vuonna 1987.⁷⁴ Kestäväen kehityksen taustalla ovat perusoikeus terveelliseen ympäristöön ja maapallon elinvoiman säilyttäminen. Ideaalitasolla se onkin johtava ympäristösääntelyn tavoite.⁷⁵ Kestäväen kehityksellä on vahva sosiaalinen ja kansantaloudellinen ulottuvuus verrattuna moniin muihin ympäristöoikeuden tavoitteisiin.⁷⁶ Ajatusten vaihtoa käydään edelleen siitä, onko kestävä kehitys ennen kaikkea tavoite vai oikeudellinen periaate.⁷⁷ Esimerkiksi Hollon mukaan tavoitteen oikeudellistamisen⁷⁸ kautta siitä on kuitenkin

⁷² Vrt. Penttinen – Talus 2015, s. 42. Unionin ensimmäiset uusiutuvan energian edistämistavoitteet olivat tärkeitä ennen kaikkea talouskasvun ja energian toimitusvarmuuden kannalta, kunnes huomattiin, että kansainvälisiä ympäristönsuojelullisia tavoitteita ei voida saavuttaa ilman uusiutuvia energialähteitä. Näin ollen kestävä kehitys on noussut sisämarkkina- ja toimitusvarmuusnäkökohtien rinnalle.

⁷³ Ks. *Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia. KOM(2001) 264 lopullinen*. Kyseisessä strategiassa ilmastonmuutos ja uusiutuvan energian käytön lisääminen nostetaan näkyvästi yhdeksi kestäväen kehityksen painopistealueesta. EU:n tasolla on toteutettu ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi erilaisia, ennen kaikkea vapaaehtoisuuteen pohjautuvia toimenpiteitä jo 1990-luvulta alkaen. Ks. *Määttä* 2004, s. 164–165.

⁷⁴ Brundtlandin komission tavoitteista tarkemmin: *Our Common Future*, 1987.

⁷⁵ Kestävästä kehityksestä ks. *Hollo* 2009, s. 53–56.

⁷⁶ *Kumpula et al.* 2014, s. 48–50: Kestäväen kehityksen vahvistumista heijastaa muun muassa se, että useat kansainvälisen ympäristöoikeuden tutkijat katsovat, että kansainvälisen ympäristöoikeuden rinnalle on muotoutumassa kestäväen kehityksen oikeus.

⁷⁷ *Kumpula* 2003, s. 1238.

⁷⁸ Oikeudellistamisella tarkoitetaan kestäväen kehityksen sisällyttämistä esim. Amsterdamin sopimukseen vuonna 1999 ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL C 364, 18.12.2000) ympäristönsuojelua koskevaan 37 artiklaan.

muodostunut systemaattisesti Euroopan unionin oikeusjärjestykseen vaikuttava ohjausperiaate.⁷⁹ Tätä kautta kestävä kehitys vaikuttaa siten merkittävästi myös lähes nollaenergiarakentamisen sääntelyn taustalla.

Kestävän kehityksen tavoite on edellä kuvatun mukaisesti laajasti tunnustettu EU:ssa ja se vaikuttaa vahvasti unionin antamaan energiaoikeudelliseen sääntelyyn. Kestävän kehityksen tavoittelemisen energiapolitiikan keinoin määriteltiin muun muassa energiapolitiikkaa käsittelevässä vihreässä kirjassa⁸⁰:

”-- i) kehittää kilpailukykyisiä uusiutuvia energialähteitä ja muita hiilidioksidipäästöiltään vähäisiä energialähteitä ja energian kantajia, erityisesti vaihtoehtoisia liikennepolttoaineita, ii) hillitää energiankysyntää Euroopassa ja iii) johtaa maailmanlaajuisia toimia, joilla pyritään pysäyttämään ilmastonmuutos ja parantamaan ilmanlaatua paikallisesti.”⁸¹

Tällä hetkellä EU:n kestävä kehityksen strategia nojaa sekä energiatehokkuuden että uusiutuvan energian osalta niin sanotulle ”20–20–20 by 2020” -tavoitteelle, joka on Eurooppa-neuvoston asettama.⁸² Tämän tavoitteen perusteella komissio on määritellyt Eurooppa 2020-strategian, joka on osa unionin vuonna 2009 voimaan tullutta ilmasto- ja energiapakettia.⁸³ Tällaiset teemakohtaiset strategiat ovat keskeinen läpäisyperiaatteen toteuttamiskeino. Lisäksi ne luovat normatiivista kehystä aiempaa pidemmän aikajänteen ympäristösääntelyn toteuttamiseksi.⁸⁴

Kyseinen 20-20-20 -tavoite sisältää osatavoitteita, jotka ovat keskeisessä asemassa energiaviisaan ja -tehokkaan ympäristön toteutumisessa⁸⁵ ja joiden tarkoituksena on integroida kestävyysnäkökohtia unionin energiapolitiikkaan.⁸⁶ Osatavoitteet ovat:

- Uusiutuvista lähteisin peräisin olevan energian osuuden tulee olla 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä unionin kokonaisenergiakulutuksesta.

⁷⁹ *Hollo* 2009, s. 54. Ks. myös *Kumpula* 2003, s. 1238–1239. Kumpulan mukaan on huomioitava, että kestävä kehitys on unionin läpäisyperiaatteen keskeinen elementti ja se sisältyy myös unionin perusoikeuskirjan 37 artiklan perusoikeussäännökseen. Näiden kautta kestävä kehityksen tavoitteen voidaan katsoa saaneen entisestään oikeudellista merkitystä.

⁸⁰ *Vihreä kirja KOM (2000) 105 lopullinen*.

⁸¹ *ibid.* s. 19–20. Kestävän kehityksen tavoitteen lisäksi kaksi muuta päätavoitetta energiapolitiikassa ovat kilpailukyky ja energiavarmuus.

⁸² *Talus* 2015, s. 55–57. Myös *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 152–154. Tämä 20-20-20 -tavoite on osa ilmasto- ja energiastrategian lippulaivahanketta ”Resurssitehokas Eurooppa”, jossa tuetaan siirtymistä vähähiiliseen talouteen, lisätään uusiutuvien energialähteiden käyttöä, uudistetaan liikenteen alaa ja edistetään energiatehokkuutta ja energiavarmuutta.⁸²

⁸³ Eurooppa 2020-strategia: *KOM (2010) 2020 lopullinen*. *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 152–154. Ilmasto- ja energiapaketti sisälsi useita direktiivejä mm. RES-direktiivin.

⁸⁴ *Kumpula et al.* 2014, s. 68.

⁸⁵ *ERA 17 -raportti* 2010, s. 18.

⁸⁶ *Penttinen – Talus* 2015, s. 49. Uusiutuvan energian edistämisen ja energiatehokkuuden parantamisen lisäksi päästökauppajärjestelmä on yksi EU:n energiapolitiikan kestävyysnäkökohtien toteuttaja.

- EU:n alueen energiatehokkuuden tulisi parantua 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä.
- Kasvihuonekaasupäästöjen tulisi vähentyä 20 % 1990 vuoden tasosta vuoteen 2020 mennessä.⁸⁷

Edellä mainitut EU:n 20-20-20 -ilmasto- ja energiatavoitteet on muutettu kansallisiksi tavoitteiksi ja suunnitelmiksi, sillä strategian toteuttamiseen osallistuvat EU:n toimielimet, jäsenmaat, työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta.⁸⁸ Esimerkiksi Suomessa EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet ohjaavat erittäin voimakkaasti Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelua ja toimeenpanoa.⁸⁹ Suomessa kansallista ilmasto- ja energiapolitiikkaa ohjataan keskipitkän ja pitkän aikavälin strategioilla, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia.⁹⁰

Loppuvuodesta 2014 Eurooppa-neuvosto päivitti lippulaivahankkeen tavoitteet koskemaan vuosia 2020–2030. Energiasektorilla päivitettyt, entistä kunnianhimoisemmat tavoitteet koskevat energiamarkkinoiden pitkän aikavälin kehitystä. Energiamarkkinoita pyritään kehittämään siten, että ehkäistään energian tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvia sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti haitallisia vaikutuksia, mukaan lukien ilmastomuutosta. Tämä energiamarkkinoiden kehityspyrkimys muistuttaa vahvasti kestävä kehityksen tavoitteen sisältöä.

Päivitetyissä tavoitteissa unionin alueen kasvihuonekaasupäästöjen tulisi vähentyä 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta, uusiutuvan energian osuus olisi 27 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta ja energiatehokkuutta parannettaisiin tavoitteellisesti 27 prosenttiin. Näiden vuodelle 2030 asetettujen energiatehokkuustavoitteiden mukaan energiatehokkuus on keskeinen tekijä lisäämään unionin kilpailukykyä, auttamaan kuluttajia ottamaan vastuuta energiankulutuksesta ja kuluista sekä vaikuttaa suurissa määrin yhteiskunnan tekemisessä vähähiiliseksi.⁹¹ Vuotta 2030 koskevien energiatehokkuustavoitteiden mukaan EU:n tai jäsenvaltioiden kansalliset lainsäädäntötoimet eivät saa asettaa es-

⁸⁷ KOM (2010) 2020 lopullinen, s. 11.

⁸⁸ *ibid.* s. 3.

⁸⁹ Määttä 2004, s. 164.

⁹⁰ Utter 2010, s. 81. Vuoden 2001 strategia: VNS 1/2001 vp: ”Kansallinen ilmastostrategia”. Vuoden 2005 strategia VNS 5/2005 vp: ”Valtioneuvoston selonteko lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksista – kansallinen strategia Kiotoon pöytäkirjan toimeenpanemiseksi.” Vuoden 2008 strategia: VNS 6/2008 vp: ”Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia”. Vuoden 2008 strategia on päivitetty vuonna 2013 (VNS 2/2013 vp: Kansallinen energia- ja ilmastostrategia).

⁹¹ Vuoden 2030 tavoitteet: http://ec.europa.eu/energy/2030_en.htm.

teitä energiatehokkuuden kehityskululle. Painoarvoa vuoden 2030 tavoitteissa on erityisesti annettava energiatehokkuuden kustannustehokkuudelle. On kuitenkin huomattava, että tällä hetkellä lähes nollaenergiarakentamiseen liittyvän sääntelyn taustalla vaikuttavat nimenomaisesti vuoden 2020 tavoitteet, joten vuotta 2030 koskeville päivitetuille energiatehokkuustavoitteille ei anneta tässä tutkielmassa tämän suurempaa painoarvoa. Päivitetyt tavoitteet osoittavat kuitenkin EU:n tavoittelevan tosissaan vielä vuoden 2020 jälkeenkin johtoasemaa energia- ja ilmastosektorilla ja osoittavat EU:n energiaoikeuden dynaamista kehityskulkua.

2.2 Läpäisyperiaate uusiutuvan energian edistämisessä

Kestävän kehityksen ideaali on olennainen taustavaikuttaja uusiutuvan energian edistämisen tavoittelussa, kun taas SEUT 11 artiklassa määritelty läpäisyperiaate omalta osaltaan mahdollistaa uusiutuvan energian huomioimisen laaja-alaisesti eri politiikkasektoreilla. Kyseessä onkin yksi Euroopan unionin tärkeimmistä periaatteista ympäristönsuojelun alalla.⁹² SEUT 11 artiklan mukaan kestävän kehityksen ja ympäristön suojelemisen ideaalin on oltava taustalla kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja päätöksenteossa. Läpäisyperiaate edellyttää SEUT 191 artiklassa määriteltyjen unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden ja ympäristöperiaatteiden tasavertaista huomioonottamista kaikilla unionin politiikan ja toiminnan aloilla.⁹³ Yhtenä ympäristöpolitiikan tavoitteena on SEUT 191 artiklan mukaan puuttuminen alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin ja ilmastonmuutoksen torjuminen. Läpäisyperiaate voidaan siten ymmärtää yhtenä kestävän kehityksen toteuttamiskeinona.⁹⁴ Kyse on oikeudellisesti sitovasta periaatteesta, joka velvoittaa unionin toimielimet arvioimaan politiikkojen ja toimintojen ympäristövaikutukset

⁹² *Jans – Vedder* 2012, s. 22. Läpäisyperiaatteen tärkeys vahvistettiin kuudennessa ympäristöpoliittisessa toimintaohjelmassa. Ks. myös *Kumpula et al.* 2014, s. 64–65. Läpäisyperiaate sisällytettiin jo yhtenäisasiakirjalla Rooman sopimukseen osaksi ympäristöperiaatteita ja sen asema vahvistui entisestään Amsterdamin sopimuksella, jolla läpäisyperiaate nostettiin unionin yleiseksi periaatteeksi. Läpäisyperiaatteen siirtäminen osaksi periaatteita koskevaan osioon vahvisti entisestään sen asemaa.

⁹³ *Kumpula et al.* 2014, s. 65.

⁹⁴ *Kumpula* 2007, s. 246.

ja joka vaikuttaa unionioikeuden tulkintaan.⁹⁵ Lähtökohtaisesti se ei kuitenkaan aseta ympäristöä muiden tavoitteiden edelle.⁹⁶

Energiakysymykset, mukaan lukien uusiutuvan energian edistäminen, on linjattu yhdeksi keskeiseksi tulevaisuuden ympäristöpolitiikan osa-alueeksi useissa EU-asiakirjoissa.⁹⁷ Ilmasto- ja energiapoliittisiin strategioihin perustuvalla unionin energiasääntelylle on tyyppillistä siten se, että läpäisyperiaate muodostuu ilmasto- ja energiatoimenpiteiden keskeiseksi lähtökohdaksi.⁹⁸

Vaikka kansainvälisistä sopimuksista, EU-oikeudesta tai kansallisesta lainsäädännöstä ei voida kovin laajalti osoittaa normeja, joissa yksilöille ja toiminnanharjoittajille asetetaan ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen perustuvia konkreettisia velvoitteita, on perusteltua ajatella, että voimassa olevaan oikeuteen sisältyy *ilmastonmuutoksen ehkäisemisen periaate*.⁹⁹ Kyse on siten tilanteesta, jossa oikeustieteen tehtävä on käsitteellisesti muotoilla ja systematisoida oikeuden ulkopuolisten arvo- ja politiikkaimpulssien kautta oikeusjärjestyksessä merkityksellisiksi muodostuvia periaatteita.¹⁰⁰ Voidaankin katsoa, että uusiutuvan energian edistäminen osana ilmastonmuutoksen ehkäisemistä on omalta osaltaan muodostunut nykyisen EU- ja kansallisen sääntelyn valossa unionista peräisin olevaksi voimassa olevan oikeuden arvoksi ja velvoitteeksi. Kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden osalta väittämästä voidaan olla samaa mieltä, mutta kansallisen lainsäädännön osuus voidaan kyseenalaistaa nykyaikaisen kehityssuunnan perusteella. Esimerkiksi lähes nollaenergiarakentamista koskeva kansallinen sääntely tulee asettamaan yksilöille ja toiminnanharjoittajille velvollisuuksia ympäristönäkökohtien huomioimiseksi rakennuslupaa haettaessa.

Läpäisyperiaate velvoittaa yhteisön toimielimiä pyrkimään ympäristöllisten tekijöiden integroituun ja tasapainoiseen arviointiin kaikilla EU:n toiminta-alueilla. Periaatteen huomioon ottaminen merkitsee minimissään velvollisuutta punnita keskenään erisuuntaisia tai vastakkaisia tavoitteita ja velvollisuutta sovittaa yhteen nämä tavoitteet.¹⁰¹ Ympäris-

⁹⁵ Kumpula et al. 2014, s. 65.

⁹⁶ Kumpula 2007, s. 246.

⁹⁷ Ks. Määttä 2004, s. 163. Energian tuotantoon, jakeluun ja kulutukseen liittyvät unionin sääntelytarpeet ovat suurelta osin ympäristöperusteisia.

⁹⁸ Määttä 2004, s. 163.

⁹⁹ *ibid.* s. 171.

¹⁰⁰ *ibid.* s. 172.

¹⁰¹ Kumpula 2003, s. 1240.

töllisessä sääntelyssä läpäisyperiaate edellyttää ennen kaikkea horisontaalista ja integroivaa sääntelyä nykyisen unionin lainsäädännölle tyypillisen sektoraaalisen sääntelyn sijaan.¹⁰² Läpäisyperiaatteen myötä ympäristönäkökohtien läpileikkaavuus koko unionin tasolla on muodostunut unionin politiikan keskeiseksi pilariksi.¹⁰³ Muista sääntelylohkoista poiketen ympäristöä ei voida käsitellä sektorisääntelyn kautta tiukasti erillään muista sääntelylohkoista.¹⁰⁴ Uusiutuvan energian edistämisen osalta tämä tarkoittaa uusiutuvaan energiaan liittyvien tavoitteiden huomioimista myös sellaisilla sääntelylohkoilla, joissa ei suoranaisesti osoiteta sääntelyä uusiutuvalle energialle.

Läpäisyperiaatteen heikkoutena voidaan pitää sitä, ettei sillä pystytä yksiselitteisesti ratkaisemaan kollisiota, jossa vastakkain ovat ympäristönäkökohdat ja jokin muu EU-sääntelyn osa-alue.¹⁰⁵ Esimerkiksi energia-alalla vastakkain ovat usein ympäristönsuojeluun pohjautuva uusiutuvan energian edistäminen ja sisämarkkinanäkökohdat. Läpäisyperiaatteen tulkittamiseen on olemassa kolme vaihtoehtoa. Ensimmäisen mukaan läpäisyperiaate on vain velvollisuus ottaa ympäristönäkökohdat huomioon, jolloin se jättää päätöksentekijöille ja lainsäätäjille laajan harkintavallan, miten läpäisyperiaate käytännössä toteutetaan. Toiseksi läpäisyperiaate edellyttää, että useiden intressien kohdatessa on valittava ympäristöystävällisin vaihtoehto. Toisin sanoen EU-oikeudessa on huomioitava ympäristönsuojelun vaatimukset. Kolmas tulkinta läpäisyperiaatteesta edellyttää, että ympäristönäkökohdat saavat kollisiotilanteissa aina suurimman painoarvon ja siten ympäristövaatimukset ovat unionin oikeudessa jatkuvasti sovellettavia vaatimuksia.¹⁰⁶ Oikeuskirjallisuudessa on kallistuttu kolmannen tulkinnan puoleen, mikä on perusteltua. Mikäli ympäristöhuoli olisi osa päätöksentekoa kuten ensimmäisessä ja toisessa tulkinnassa, tarkoittaisi tämä hyvin nopeasti sitä, että ympäristönäkökohdat jäisivät liiketoiminnoilta toissijaiseen valoon.¹⁰⁷ Nykyään on kuitenkin perusteltua väittää, että ympäristönäkökohdat ovat nousseet unionin tasolla taloudellisten näkökohtien rinnalle.¹⁰⁸

Läpäisyperiaatteen sitovuus on oma ongelmansa, sillä SEUT 288(3) artiklassa ei täsmennetä tahoja, joita läpäisyperiaate velvoittaa. Sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella läpäisyperiaate sitoisi ainoastaan unionin toimielimiä, eikä sillä olisi suoraa oikeudellisia

¹⁰² *Kumpula* 2003, s. 1241.

¹⁰³ *Kingston* 2012, s. 437.

¹⁰⁴ *ibid.* s. 437–438. Kuudennessa ympäristöohjelmassa komissio kuitenkin totesi, että ympäristösääntelyn perusteellisessa integroimisessa muihin sääntelylohkoihin on tapahtunut vain rajallista kehitystä.

¹⁰⁵ *ibid.* s. 113.

¹⁰⁶ *ibid.* s. 113.

¹⁰⁷ *ibid.* s. 115.

¹⁰⁸ *Kumpula et al.* 2014, s. 65.

vaikutuksia jäsenvaltioihin.¹⁰⁹ Oikeuskirjallisuudessa on nostettu esille, että tästä huolimatta läpäisyperiaate voi tulla jäsenvaltioita sitovaksi joko suoraan tai välillisesti niiden unionin säädösten kautta, joissa viitataan periaatteeseen.¹¹⁰ Lisäksi ympäristöoikeudelliset periaatteet velvoittavat jäsenvaltioita niiden implementoidessa ympäristödirektiivejä ja soveltaessa asetuksia tai ylipäänsä toimiessa EU-oikeuden soveltamisalalla. Myös EU-tuomioistuin on omaksunut tämän lähtökohdan arvioidessaan ympäristösääntelyn kansallisen toimeenpanon asianmukaisuutta.¹¹¹ Näin ollen jäsenvaltioiden on huomioitava läpäisyperiaate ja uusiutuvan energian edistämistavoite nollaenergiarakentamista koskevia säädöksiä implementoidessaan.

2.3 Tavoitteesta oikeudelliseksi velvoitteeksi

Edellä kerrotun mukaisesti yksi Euroopan unionin keskeisimmistä ilmasto- ja energiapolitiittisista tavoitteista on uusiutuvista energianlähteistä peräisin olevan energiantuotannon lisääminen.¹¹² Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2007 kaikkia jäsenvaltioita koskevaksi pakolliseksi tavoitteeksi, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus nostetaan unionin alueella 20 prosenttiin energian kokonaiskulutuksesta vuoteen 2020 mennessä.¹¹³ Tämä Eurooppa 2020 -strategiasta peräisin oleva poliittinen tahto johti lainsäädäntötoimenpiteisiin EU:n tasolla.¹¹⁴ Uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi luotiin yhteiset puitteet säätämällä keväällä 2009 RES-direktiivi¹¹⁵, joka on keskeinen oikeudellinen instrumentti, jolla varmistetaan vuodelle 2020 asetettujen uusiutuvan energian tavoitteiden saavuttaminen.¹¹⁶ Tämä direktiivi annettiin ennen Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomaa energiakompetenssia, joten direktiivi

¹⁰⁹ *Kumpula* 2003, s. 1248–1249.

¹¹⁰ *ibid.* s. 1249.

¹¹¹ *Kumpula et al.* 2014, s. 74.

¹¹² Esim. *KOM(2010) 2020 lopullinen*, s. 6. Ks. myös *Utter – Alanko – Lindell* 2010, s. 1–2.

¹¹³ Esim. *KOM(2006) 848 lopullinen*, s. 3: Uusiutuvan energian tiekartan mukaan EU:n on asettava oikeudellisesti sitova eli pakottava tavoite 20 % lisäämistavoitteen saavuttamisesta vuoteen 2020 mennessä.

¹¹⁴ *Utter – Alanko – Lindell* 2010, s. 1.

¹¹⁵ RES-direktiivi 1 artikla.

¹¹⁶ *KOM(2012) 271 lopullinen*, s. 3. Ks. *Talus* 2015, s. 56.

perustuu SEU 175 artiklan ensimmäisen kohdan ympäristöalan toimivaltaa luovalle oikeusperustalle.¹¹⁷ Ennen RES-direktiiviä uusiutuvaan energiaa koskevaa sääntelyä oli direktiivissä sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla (2001/77/EY, myöhemmin ”RES-E-direktiivi”).¹¹⁸

EU:n 20 prosentin kokonaistavoite uusiutuvan energian lisäämisestä muutettiin direktiivissä kutakin jäsenvaltiota koskevaksi sitovaksi velvoitteeksi¹¹⁹ eli jäsenvaltiokohtaiseksi uusiutuvan energian tuotantokiintiöksi.¹²⁰ Tämä kansallinen sitova velvoite sai jo direktiiviesitystä valmisteltaessa laajaa kannatusta.¹²¹ Jokaista jäsenvaltiota koskeva kansallinen velvoite oli uutta uusiutuvan energian sääntelyssä, sillä aiempi sääntely RES-E-direktiivissä oli perustunut sitomattomiin viitearvoihin.¹²² Uusiutuvien energianlähteiden edistämisestä saadun kokemuksen perusteella oli nimittäin selvää, että todellista edistymistä alkoi tapahtua vasta EU:n antaessa lainsäädäntöä, joka sisälsi tiettyyn määräaikaan sidottuja tavoitteita.¹²³

Uusiutuvan energian sääntely on siten kehittynyt energiaoikeudelle tyypilliseen tapaan vapaaehtoisesta ja ei-sitovasta lainsäädännöstä pakolliseksi ja oikeudellisesti sitovaksi, kun sitomattomat viitearvot eivät tuottaneet tulosta.¹²⁴ Tämän lisäksi valtion rooli on korostunut. Erilaisten uusiutuvan energian tukimekanismien vuoksi uusiutuvan energian markkinaehtoisuus on muuttumassa valtionvetoiseksi järjestelyksi.¹²⁵ Viimeisten vuosikymmenten aikana kestävä kehitys ja ympäristönsuojelun korkea taso on vähitellen määritelty unionin taloudellisten tavoitteiden kanssa tasavertaisiksi päämääriksi.¹²⁶ Tämä aiheuttaa ajoittain kollisiotilanteita erityisesti ympäristönsuojelullisiin näkökohtiin nojautuva uusiutuvan energian edistämisvelvoitteen ja sisämarkkinatavoitteen välillä, kun EU:n panostaessa uusiutuvaan energiaan ympäristö- ja kilpailuoikeudelliset periaatteet ja

¹¹⁷ Oikeusperustapohdintaa mm. *Peeters* 2014.

¹¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/77/EY, annettu 27 päivänä syyskuuta 2001.

¹¹⁹ RES-direktiivissä kansallisista velvoitteista käytetään termiä ”jäsenvaltiokohtaiset tavoitteet”.

¹²⁰ Jäsenvaltiokohtaiset tavoitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuudeksi energian kokonaiskulutuksesta on kansallisella tasolla yksilöity RES-direktiivin liitteessä 1. Jäsenvaltiokohtaisissa tavoitteissa on otettu huomioon mm. jäsenvaltioiden erilaiset lähtökohdat, valmiudet sekä nykytaso.

¹²¹ *KOM(2008) 19 lopullinen*, s. 6.

¹²² RES-E-direktiivi, johdanto-osa (5), artikla 3 ja liite 1.

¹²³ *KOM(2008) 19 lopullinen*, s. 10.

¹²⁴ *Talus* 2015, s. 57.

¹²⁵ *ibid.* s. 59.

¹²⁶ *Kumpula* 2007, s. 245.

tavoitteet kohtaavat.¹²⁷ Markkinoiden toimivuus halutaan kuitenkin turvata samalla, kun markkinoita pyritään ohjaamaan kohti uusiutuvan energian kestävämpää tietä.¹²⁸

RES-direktiivi sallii uusiutuvan energian edistämiseksi tarpeellisia tukijärjestelmiä, joilla on vaikutuksia sisämarkkinoiden toimintaan. RES-direktiivin 3 artiklan kolmannen kohdan mukaan jäsenvaltio voi kansallisen kokonaistavoitteen saavuttamiseksi soveltaa muun muassa tukijärjestelmiä sekä erilaisia yhteistyötoimia. Tämän lisäksi direktiivin liitteessä 1 on korostettu kansallisten tukijärjestelmien tarpeellisuutta, jotta kansalliset lisäämisvelvoitteet voidaan saavuttaa. Tukijärjestelmiä luomalla voidaan esimerkiksi parantaa uusiutuvan energian kilpailukykyä, kun uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle myönnetään tukea.¹²⁹ Tukijärjestelmät voivat vaihdella jäsenvaltioittain, sillä jäsenvaltioiden käytettävissä olevat uusiutuvan energian lähteet vaihtelevat. Direktiivin näkökulmasta on olennaista, että tukijärjestelmät ja niiden toiminta pystytään parhaalla mahdollisella tavalla sopeuttamaan kussakin jäsenvaltiossa vallitseviin olosuhteisiin ja tuotanto-olosuhteisiin.¹³⁰

Kansallisten tukijärjestelmien lisäksi unionin energiaoikeudellinen sääntely uusiutuvan energian osalta sisältää mekanismeja, joilla uusiutuvan energian osuutta pyritään kasvattamaan EU:n alueella. Uusiutuvalla energialle kohdennetut kannustimet ja tukijärjestelmät koskevat useimmissa tapauksissa tilanteita, joissa lainsäätäjät pyrkii ohjaukskeinoin avittamaan kuluttajaa valitsemaan uusiutuvan energian vaihtoehdon fossiilisten polttoainesten sijaan. Tukijärjestelmät ovat myös olleet useamman kerran EUT:n tarkasteltavana 2000-luvulla.¹³¹ Vastakkainasettelu syntyy siitä, että RES-direktiivi unionin sekundaarioikeudenlähteenä kannustaa tukijärjestelmiin, kun taas unionin primaarioikeus suojaa vapaata liikkuvuutta.

RES-direktiivin pakollisia jäsenvaltiokohtaisia uusiutuvan energian tuotantokiintiöitä perusteltiin kannustinvaikutuksella: pakolliset kansalliset tavoitteet luovat ennakoitavuutta sijoittajien ja elinkeinoelämän näkökulmasta ja kannustavat sellaisten tekniikoiden jatkuvaan kehittämiseen, joiden avulla jäsenvaltioissa tuotetaan energiaa kaiken tyyppisistä uusiutuvista lähteistä.¹³² Komission mukaan tämä vie Euroopan unionin kehitysuralle

¹²⁷ Utter 2010a, s. 64–65.

¹²⁸ *ibid.* s. 65.

¹²⁹ Penttinen 2015, s. 535–540.

¹³⁰ *ibid.* s. 540.

¹³¹ Penttinen – Talus 2015, s. 44. Ks. esim. C-379/98 *Preussen Elektra AG v. Schlesweg AG*, C-573/12 *Ålands Vindkraft* ja C-204–208/12 *Essent Belgium*.

¹³² RES-direktiivi, johdanto-osa (14).

kohti varmempaa, puhtaampaa ja kilpailukykyisempää energiatulevaisuutta.¹³³ Pakolliset kansalliset velvoitteet ja niiden tavoittelemisen osoittavat nimittäin sijoittajille, miten paljon uusiutuviin energialähteisiin on kannattavaa investoida turvallisesti. Toisaalta tämä saattaa vaikuttaa energiamarkkinoiden markkinaehtoisuuteen.

Jaetun toimivallan mukaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu kehittää ja panna täytäntöön keinot¹³⁴, joilla uusiutuvan energian pakolliset kansalliset tavoitteet on mahdollista saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Jokaisen jäsenvaltion on edistettävä uusiutuva energiaa sekä kannustettava toimijoita uusiutuvan energian käyttöön saavuttaakseen maa-kohtaisen tavoitteensa. Sekä aiemmin voimassa ollut RES-E-direktiivi että nykyinen RES-direktiivi eivät velvoita jäsenvaltioita minkään tietyn uusiutuvan energialähteen valintaan, vaan ensisijainen velvollisuus on ylipäänsä lisätä kansallista uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaa energiatuotantoa. Välillisesti tämä velvoite edellyttää siten jäsenvaltioita vähentämään muista kuin uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaa energiantuotantoa.¹³⁵ Tämän lisäksi velvoitteen voidaan katsoa vaikuttavan jäsenvaltioiden energiatuotannon yleiseen rakenteeseen, kun jäsenvaltiot siirtyvät tuottamaan entistä suuremman osuuden energiastaan uusiutuvista energialähteistä.¹³⁶ Toisaalta direktiivin valmisteluvaiheessa on todettu, ettei direktiivi vaikuttaisi energiantuotannon yleiseen rakenteeseen merkittävässä määrin, sillä kaikki jäsenvaltiot käyttivät jo direktiiviä laadittaessa uusiutuvaa energiaa ja olivat tehneet päätöksiä uusiutuvan energian lisäämisestä. Tämän lisäksi uusiutuvaa energiaa tarjottaisiin samojen verkkojen ja kuljetusjärjestelmien kautta kuin perinteistä, fossiilista energiaa.¹³⁷ On perusteltua väittää, että edistämismelvoite vaikuttaa jäsenvaltioiden energiatuotannon yleiseen rakenteeseen ainakin jossain määrin, jos vertaillaan lähtötilannetta ja vaikkapa tämänhetkistä tilannetta. Jäsenvaltiot joutuvat edistämismelvoitteen saavuttaakseen tekemään entisestään kansallisia energiaratkaisuja, jotka muuttavat energiatuotantorakennetta uusiutuvan energian suuntaan. On kyseenalaista, tehtäisiinkö näitä ratkaisuja yhtä helposti, jos kansallista velvoitetta ei olisi.

Lisäksi RES-direktiivi vaikuttaa energialähteiden valintaan siten, että uusiutuvien energiamuotojen valinta on tapahduttava RES- direktiivin 2(a) artiklassa luetelluista energia-

¹³³ KOM(2008) 19 lopullinen, s. 3.

¹³⁴ Jaettu toimivalta on määritelty SEUT 2 artiklassa.

¹³⁵ Talus et al. 2010, s. 60.

¹³⁶ Guimarães-Purokoski 2009, s. 210. Vrt. Talus 2013, s. 179. Taluksen mukaan kyseessä on selvä rajoitus tai merkittävä vaikutus jäsenvaltioiden energialähteiden valintaan.

¹³⁷ KOM(2008) 19 lopullinen, s. 9.

lähteistä, mutta esimerkiksi uusiutuvan energialähteiden tuottamiseen käytettäviä teknologioita ei rajata. Vaikka teknologioita ei rajata, on lähtökohtaisesti oletettava, että teknologioiden olisi perustuttava parhaaseen käyttökelpoiseen teknologiaan (BAT) tai parhaaseen alalla olevaan käytäntöön (BEP). Yleisesti ottaen EU:n vaikutus kansalliseen energialähteiden valintaan on nähtävä melko rajallisena, kun EU:n energiasääntely ei osoita mitään suoraa velvollisuutta, mitä energiamuotoja olisi käytettävä tai vältettävä kansallisessa energiantuotannossa.¹³⁸

Energiatehokkuus- ja energiansäästöpolitiikat on nostettu RES-direktiivissä jäsenvaltioiden tehokkaimmiksi keinoiksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan uusiutuvan energian prosentuaalisen osuuden kasvattamiseksi. Energiatehokkuutta parantamalla jäsenvaltiot voivat entistä helpommin saavuttaa jäsenvaltiokohtaisen tavoitteen.¹³⁹ RES-direktiivin näkökulmasta energiatehokkuus kuuluu siten jäsenvaltioiden keskeisimpään keinovalikoimaan kunnianhimoisten edistämismääräysten tavoittelussa. RES-direktiivin mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kehittämisen ja energiatehokkuuden parantamisen olisikin oltava tiiviissä yhteydessä toisiinsa.¹⁴⁰

Direktiivissä on säännöksiä uusiutuvan energian osuuden laskemisesta, mikä vaikuttaa omalta osaltaan kansallisen lainsäätäjän käytettävissä olevaan keinovalikoimaan, mutta yksiselitteisiä keinoja ei rajata.¹⁴¹ Näiltä osin RES-direktiivi on rakennettu pitkälti puitesääntelyn¹⁴² varaan, kuten esimerkiksi vesipuitesääntely (2000/60/EY), joka antaa kansalliselle lainsäätäjälle vain yleiset suuntaviivat edellyttäen tarkempia täytäntöönpanosäännöksiä kuten erityisdirektiivejä tai eurooppalaisia standardeja.¹⁴³ Tosiasiallisesti RES-direktiivissä onkin jätetty melko paljon harkintavaltaa jäsenvaltioille. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty ajatus, että direktiivin sallimasta laajasta harkintavallasta saattaa seurata kansallisten sääntelyjen ”tilkkutäkki” keskitetyn ja yhtenäisen sääntelyn sijaan.¹⁴⁴ Tällaisella moninaisuudella saattaa olla huonoja vaikutuksia esimerkiksi sääntelyn ennakoitavuuden kannalta. Toisaalta RES-direktiivin laaja harkintavaltta antaa jäsenvaltioille enemmän mahdollisuuksia huomioida kansalliset olosuhteet ja kansallisesti toimivimmat energiamuodot energiantuotannon kannalta, joten laajassa harkintavallassa on myös toinen

¹³⁸ *Talus et al.* 2010, s. 59.

¹³⁹ RES-direktiivi, johdanto-osa (17).

¹⁴⁰ RES-direktiivi, johdanto-osa (5).

¹⁴¹ *Iire* 2010, s. 244.

¹⁴² Puitesääntelystä on kirjoittanut esim. *von Homeyer* 2009, s. 1-29.

¹⁴³ Ks. *Peeters* 2014, s. 49.

¹⁴⁴ *Peeters* 2014, s. 51. Ks. myös. *Penttinen – Talus* 2015, s. 49.

puoli. Näin ollen ideaalitulanteessa jokainen jäsenvaltio hyödyntäisi parhaalla mahdollisella tavalla jäsenvaltion alueella käytettävissä olevia uusiutuvia energialähteitä.

RES-direktiivi on laaja poliittinen kompromissi kaikilla osa-alueilla. Jäsenvaltioiden laajan harkintavallan lisäksi direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita kehittämään kansallisia uusiutuvan energian toteuttamissuunnitelmia, mutta komission toimivaltuudet toimeenpanna suunnitelmia ovat heikot, sillä komissio voi julkaista vain suosituksia.¹⁴⁵ Komissio voi käynnistää SEUT 258 artiklan nojalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kannamenettelyn, jos jäsenvaltiot eivät toteuta uusiutuvan energian edistämistä.

Vaikka direktiivin kansalliset lisäämisvelvoitteet ovat oikeudellisesti sitovia, voidaan niiden tehokkuus kuitenkin kyseenalaistaa. Uusiutuvan energian edistämisyhtymyksissä kunnianhimoiset tavoitteet ovat ehdottomasti tärkeitä esimerkiksi ilmaston suojelelun turvaamiseksi. Unionin jatkuvasti tiukentuvat pyrkimykset energiasektorilla eivät kuitenkaan välttämättä toteudu täysimääräisesti ja tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, kun jäsenvaltioilla on käytössään hyvin laaja ja vapaavalintainen ohjauskeinovalikoima. Tämän osoittaa myös se, että vain osa jäsenvaltioista saavuttaa kansallisen edistämisveloitteensa.¹⁴⁶ Mikäli unionin tavoitteet energiasektorilla muuttuvat entistä kunnianhimoisemmiksi kohti sääntelyltään yhtenäisempää energiaunionia, on unionin tasoinen uusiutuvan energian oikeudellinen sääntely uuden haasteen edessä.¹⁴⁷ Jäsenvaltioiden harjoittama energiapolitiikka on ennestään ollut valtion suvereniteettiin kietoutuvaa, mutta lisääntyvä unionintasoinen sääntelyn määrä on jo muun muassa RES-direktiivin ja sähkömarkkinoiden vapauttamisen myötä muuttanut tätä tendenssiä.¹⁴⁸ EU:n on siten tulevaisuudessa löydettävä jäsenvaltioille sopiva tasapaino unionin velvoittavan oikeudellisen sääntelyn määrässä, kun aletaan tarkastella RES-direktiivin päivittämistä 20-20-20-tavoitteiden jälkeiseen aikaan. Tämä takaisi uusiutuvan energian edistämisveloitteen entistä tehokkaamman koko EU:n alueella kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja toimitusvarmuuden turvaamiseksi.

Uusiutuvan energian puitesääntelyn osalta on nimittäin kiinnitettävä huomiota siihen, että vuoden 2020 jälkeinen aika RES-direktiivin jälkeen on yhä ilman velvoittavaa sääntelyä.

¹⁴⁵ *de Cendra de Larragán* 2012, s. 56.

¹⁴⁶ *KOM(2006) 848 lopullinen*, s. 7.

¹⁴⁷ Ks. *KOM(2015) 080 lopullinen*. Energiaunionipaketti julkaistiin keväällä 2015. Visiona on energiaunioni, jossa jäsenvaltiot ymmärtävät olevansa riippuvaisia toisistaan vakaan energiansaannin turvaamiseksi kansalaisilleen. Visiossa on kyse koko mantereen kattava integroitu energiajärjestelmä. Energiaunioni on kestävä, vähähiilinen ja ilmastoystävällinen talous.

¹⁴⁸ *Guimaraes-Purokoski* 2009, s. 179.

Unioni on jo asettanut vuotta 2030 koskevia tavoitteita, mutta jäsenvaltiokohtaisista tavoitteista luovutaan jäsenvaltioiden aloitteesta.¹⁴⁹ Millaisia vaikutuksia tällä mahtaa olla uusiutuvan energian edistämisen kannalta? Voidaanko pelkällä unionintasoisella tavoitteella saada jäsenvaltiot toimimaan aktiivisesti uusiutuvan energian edistämiseksi kansallisesti? Jo tässä vaiheessa on nostettu esille vaikutukset sijoittajiin. Pakollisen velvoitteen noudattaminen mahdollista sijoittajien osalta tiettyä ennakkointia, mutta jäsenvaltiokohtaisten tavoitteiden poistamisen jälkeen sijoittajat ovat entistä vahvemmin kansallisen politiikan ja kuluttajien mieltymysten varassa.¹⁵⁰ Tämä tarjoaa tulevaisuudessa mielenkiintoisen keskustelun uusiutuvan energian edistämisen saralla.

2.4 Mikä on edistämismittarin merkitys?

Kestävän kehityksen tavoitteen ja muiden unionin ympäristöllisten tavoitteiden merkityksestä esimerkiksi oikeus- vai ohjausperiaatteena on käyty pitkään periaatteellista keskustelua.¹⁵¹ Tähän periaatteelliseen keskusteluun voidaan sisällyttää omalta osaltaan myös uusiutuvan energian edistämistavoitteen oikeudellinen merkitys. Onko kyseessä tavoite, oikeudellinen velvoite, oikeudellinen periaate vai ohjausperiaate? Uusiutuvan energian edistämistavoitteen, kuten monen muun ympäristöllisen tavoitteen, voidaan katsoa sisältävän piirteitä kaikista edellä mainituista.

Oikeudellisen velvoitteen muodossa uusiutuvan energian edistäminen on nähtävä ennen kaikkea unionin jäsenvaltioiden näkökulmasta. RES-direktiivi ja strategiatason kirjaukset määrittelevät lisäämismittarin käsitteellisesti tavoitteena, mutta systemaattisen ja teleologisen tulkinnan valossa kyseessä on ennen kaikkea jäsenvaltioita koskeva sitova oikeudellinen velvoite. RES-direktiiviin täsmentynyt velvoite uusiutuvan energian edistämisestä 20 prosentilla energian loppukulutuksesta unionin alueella velvoittaa jäsenvaltioita saavuttamaan kansallisen tavoitteen vuoteen 2020 mennessä. Yksittäiselle jäsenvaltiolle puhtaasti oikeudellista merkitystä voidaan katsoa olevan vain kansallisen edistämismittarin saavuttamisessa. RES-direktiivissä asetetut jäsenvaltiokohtaiset prosentuaaliset uusiutuvan energian osuudet energian loppukulutuksesta ovat lähtökohtaisesti ehdottomia¹⁵². Uusiutuvan energian edistämistavoite sallii tietyssä määrin kilpailuvääristymien

¹⁴⁹ Penttinen – Talus 2015, s. 49–50.

¹⁵⁰ *ibid.* s. 50.

¹⁵¹ Kumpula 2003, s. 1239.

¹⁵² Utter 2009, s. 28–29.

toteuttamisen esimerkiksi erilaisten tukijärjestelmien kautta. Tämä osoittaa omalta osaltaan edistämismääräysten merkitystä EU:ssa, koska tavoitteen edistämiseksi voidaan kajoa unionin perustavanlaatuisiin arvoihin kuten sisämarkkinoihin, kilpailuun ja vapaaseen liikkuvuuteen.

Uusiutuvan energian edistämistä sitovana oikeudellisena normina kuvaa sen kehityskulku. Uusiutuvan energian edistämisen tavoite on täsmentynyt unionin oikeuden piirissä poliittisesta tavoitteesta nykyiseen, RES-direktiivissä olevaan velvoittavaan muotoonsa. Omanlaatuisen uusiutuvan energian edistämismääräydestä tekee se, että määräyksen ainoa varsinaisesti velvoittava sisältö on jäsenvaltiokohtaisten tavoitteiden saavuttaminen. Näiden jäsenvaltiokohtaisten tavoitteiden saavuttaminen saattaa kuitenkin muodostua useille jäsenvaltioille suureksi haasteeksi¹⁵³, joten edistämismääräyksen kunnianhimoiset tavoitteet saattavat jäädä näiden jäsenvaltioiden osalta vain kauniiksi tavoitekirjauksiksi. Tämä voidaan omalta osaltaan nähdä EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan strategioiden epäonnistumisena.

Lisäksi uusiutuvan energian edistämistavoite on nykyään kirjattu SEUT 194 artiklaan. Tätä kautta uusiutuvan energian edistämismääräyksen velvoittavuus linkittyy läpäisyperiaatteeseen, jonka mukaan ympäristönäkökohdat on huomioitava kaikilla unionin politiikan aloilla. Uusiutuvan energian edistämismääräyksellä on merkittävänä kestävä kehityksen keinona linkityksiä myös unionin tasolla yleisemmin vaikuttaviin periaatteisiin. Uusiutuvan energian edistäminen hahmottuu myös eräänlaiseksi nykyaikaisen energiaoikeuden oikeusperiaatteeksi, kun sitä tarkastellaan keskeisenä osana kestävä kehityksen tavoitetta.

Uusiutuvan energian edistämismääräyset voidaan myös kuvata ohjaus- tai tavoiteperiaatteena, sillä se ohjaa EU:ta ja jäsenvaltioita uusiutuvan energian kohti pakollisia tavoitearvoja, joiden saavuttamiseksi valitaan kansallisia ohjauskeinoja. Ajatusta uusiutuvan energian merkityksestä ohjausperiaatteena tukee myös se, että ohjausperiaatteiden asema tai merkitys muuttuu kaiken aikaa.

¹⁵³ Peeters, 2014, s. 53. Vrt. esim. KOM(2006) 848 lopullinen, s. 7. EU:n jäsenvaltioista Alankomaat, Irlanti, Espanja, Luxemburg, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska ja Unkari ovat vakaalla tiellä uusiutuvan energian lisäämistavoitteen saavuttamisessa, ja osa näistä jäsenvaltioista saavuttaa tavoitteen jo ennen vuotta 2020. Merkittävä osa jäsenvaltioista ei kuitenkaan kykene saavuttamaan kansallista tavoitettaan.

Uusiutuvan energian edistämismääräyksen osalta on välillä vaikea hahmottaa selvästi, missä on politiikan ja oikeuden välinen vedenjakaja. Toisaalta sen määrittäminen ei välttämättä ole tarpeellista, sillä unionin energiaoikeudellisessa sääntelyssä poliittiset tavoitteet ovat luoneet pohjan nykyisen sääntelyn sisällölle.¹⁵⁴ Uusiutuvan energian velvoite on ennen kaikkea ympäristötaustainen, mutta siihen on esimerkiksi hajautetun tuotannon näkökohtien kautta liitettävä myös toimitusvarmuutta koskevat perustelut, jotka liittyvät ennen kaikkea taloudellisiin ja turvallisuusnäkökohtiin. Uusiutuvan energian velvoitetta tulkittaessa olisi kuitenkin ensisijaisesti pidettävä mielessä sen ympäristön- ja ilmastonsuojellinen tausta ja tulkittava sitä kestävä kehityksen periaatteen valossa. Loppujen lopuksi uusiutuvan energian edistämismääräys näyttää hyvin monipuolisena ja muutosherkkänä, kun otetaan huomioon sen kehitys tavoitteesta oikeudelliseksi velvoitteeksi ja tulevaisuuden avoimuus.

Uusiutuvan energian puitesääntelyn osalta on merkityksellistä, että vuoden 2020 jälkeinen aika on vielä ilman velvoittavaa sääntelyä, kun RES-direktiivin voimassaolo päättyy. Tällöin uusiutuvan energian edistämisen merkitys palaa ikään kuin taaksepäin poliittisille juurilleen. Millaisia vaikutuksia tällä mahtaa olla uusiutuvan energian edistämismääräyksen merkityksen kannalta? Tällöin ei ainakaan voida puhua enää pakollisesta oikeudellisesta velvoitteesta.

2.5 Johtopäätöksiä uusiutuvan energian edistämismääräyksestä

Kestävään kehitykseen ja EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan strategioihin perustuva uusiutuvan energian sääntely perustui alkuvaiheessa suurimmilta osin sitomattomiin tavoitteenasetuksiin. Esimerkiksi aiempi RES-E-direktiivi sisälsi maakohtaisia tavoitteita kuten nykyinenkin RES-direktiivi, mutta aiemmat tavoitteet olivat ainoastaan suuntaa-antavia, kun nykyään tavoitteet ovat pakottavia tuotantokiintiöitä. Tämä kehityskulku johtui siitä, että suuntaa-antavat tavoitteet eivät johtaneet toivottuihin lopputuloksiin, joten sääntelyn painopiste siirtyi pakottavampaan suuntaan.¹⁵⁵ Kehitys onkin monien kysymysten osalta

¹⁵⁴ Ks. *Raitio* 2013, s. 225. Sääntöihin ja periaatteisiin puretuva keskustelu on syytä välttää eurooppaoikeudessa, sillä politiikat, erityisesti neljä unionin perusvapautta, ovat olennainen osa kyseisen oikeudenalan ydintä. Poliitikkojen ja periaatteiden välillä ei tule käytännön lainsoveltamistilanteessa tehdä eroa.

¹⁵⁵ *ibid.* s. 50.

liikkunut RES-E-direktiivin sitomattomista tavoitteista kohti RES-direktiivin sitovia normeja. Tämän lisäksi valtion rooli on korostunut erilaisten valtiovetoisten tukijärjestelmien kautta.¹⁵⁶

Uusiutuvan energian edistämismääräyksiä voidaan kuvailla oikeudelliseksi velvoitteeksi, ohjausperiaatteeksi, oikeudellisesta periaatteeksi sekä poliittiseksi tavoitteeksi riippuen asiayhteydestä. EU:lle ja jäsenvaltioille olennaisinta on kuitenkin uusiutuvan energian kansallisten tuotantokiintiöiden saavuttaminen, mikä on mahdollista jäsenvaltion valitsemilla ohjauskeinoilla sekä energialähteillä ja -muodoilla.

Seuraavassa luvussa tarkastelen lähes nollaenergiarakentamiseen liittyvien direktiivien sääntelykehystä ja tavoitteita. Miten ne sääntelevät uusiutuvan energian edistämismääräyksiä lähes nollaenergiarakentamisessa?

¹⁵⁶ *Talus* 2015, s. 59.

3 UUSIUTUVAN ENERGIAN EDISTÄMISEN SÄÄNTELYKEHYS LÄHES NOLLAENERGIARAKENTAMISESSA

3.1 Uudisrakentamisen uusiutuva energia kolmen direktiivin vuorovaikutuksessa

Lähes nollaenergiarakentamista koskeva sääntely on EU:lle ominaista ympäristöllistä sääntelyä, joka on alkanut sisältää enenevässä määrin avoimia ja tulkinnanvaraisia käsitteitä ja tavoitteita. Sääntelyn konkretisointi jätetään jäsenvaltioiden täytäntöönpanovaiheeseen, ja monin paikoin kansallinen liikkumatila ympäristösääntelyn täytäntöönpanossa näyttää olevan melko laaja.¹⁵⁷ Nykyaikaisessa EU:n ympäristö- ja energiasääntelyssä on suosittu suhteellisuusperiaatteeeseen ja sääntelyn tehostamiseen nojautuvaa puitesääntelyä, kun taas perinteinen ympäristösääntely on ollut hyvin yksityiskohtaista ja teknistä.¹⁵⁸ Puitesääntelylle on tyypillistä, että siinä määritellään esimerkiksi määrälliset vähennystavoitteet ja aikataulut tavoitteiden toteuttamiseen.¹⁵⁹

Uusiutuvien energiamuotojen käytön lisääminen rakennetussa ympäristössä ja rakennusten energiankulutuksen vähentäminen ovat kaksi rakennusten energiatehokkuussääntelyn päätavoitetta, joilla pyritään omalta osaltaan EU:n ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Niin rakennetun ympäristön energiatehokkuutta kuin uusiutuvan energian lisäämistä voidaan parantaa muun muassa normiohjausta tiukentamalla että kannustamalla vapaaehtoisin toimiin energiankulutuksen ja päästöjen vähentämiseksi.

Jäsenvaltioiden normiohjauksessa lähtökohtana ovat Euroopan unionin asettamat vaatimukset. EPBD asettaa rakennusten energiatehokkuutta ja uusiutuvaa energiaa koskevat vähimmäisvaatimukset uudisrakentamiselle, minkä päämääränä on uudisrakennusten erittäin korkea energiatehokkuus eli lähes nollaenergiarakentaminen.¹⁶⁰ EPBD:sta onkin muodostunut keskeinen unionintasoinen uudisrakentamisen sääntelyä ohjaava säädös nimenomaan energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian vaatimusten saralla.¹⁶¹ Näin ollen EPBD on ensisijainen direktiivi, jonka pohjalta lähes nollaenergiarakentamista koskevia tavoitteita on tarkasteltava. Tämän lisäksi energiatehokkuuteen ja uusiutuvan energian

¹⁵⁷ Kumpula et al. 2014, s. 70.

¹⁵⁸ *ibid.* s. 47.

¹⁵⁹ *ibid.* s. 56. Ks. Ojanen 2010, s. 40. Ojaseen mukaan puitesääntely on ns. vähimmäisdirektiivin muoto, jolla tavoitellaan vähimmäisharmonisointia jäsenvaltioissa.

¹⁶⁰ EPBD 2(2) artikla.

¹⁶¹ EPBD-komiteamuistio 2015, s. 3-4.

edistämiseen vaikuttavat myös RES-direktiivi ja EED, joten kokonaiskuvan hahmottamiseksi on direktiivien artikloita ja tavoitteita tulkittava yhdessä.¹⁶² Uudisrakentamista eli tulevia lähes nollaenergiarakennuksia koskevaa uusiutuvan energian sääntelyä on nimenomaisesti esimerkiksi RES-direktiivin 13 artiklassa.

Seuraavissa alaluvuissa tarkastelen, millaisen kehyksen keskeiset artikkelit muodostavat uusiutuvan energian edistämiseksi lähes nollaenergiarakentamisessa. Ensiksi tarkastelen EPBD:ta, toiseksi RES-direktiiviä ja lopuksi analysoin, tuoko EED jotakin lisäarvoa lähes nollaenergiarakennusten uusiutuvan energian vaatimuksen tulkinnalle. Viimeisessä alaluvussa tiivistän vielä johtopäätöksiäni direktiivien sääntelykehyksestä.

3.2 EPBD:n tavoitteena energiatehokas uudisrakentaminen vuoteen 2020 mennessä

EPBD:n mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen rakennusten tai rakennuksen osien energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset. EPBD annettiin ensimmäisen kerran jo vuonna 2002.¹⁶³ Direktiiviin oli kuitenkin tehtävä asiasisältöä koskevia muutoksia, joten se laadittiin selkeyden vuoksi uudelleen.¹⁶⁴ Muutosten myötä direktiivi sisältää erilaisia vaatimuksia, jotka ovat huomattavasti aiempaa direktiiviversiota kunnianhimoisempia ja tiukempia.¹⁶⁵ Näihin vaatimuksiin, jotka sisälisivät myös lähes nollaenergiarakentamista koskevat artikkelit, on vastattava rakennuksiin ja rakentamiseen liittyvää teknologiaa ja tekniikkaa kehittämällä.¹⁶⁶ Euroopan unionin parlamentti hyväksyi uudelleen laaditun direktiivin 19.5.2010 ja se täydentää omalta osaltaan EU:n energiatehokkuutta koskevaa sääntelyä rakennusten osalta.¹⁶⁷

EPBD:n säätämistä perusteltiin konkreettisten toimien tarpeella, sillä rakennusten suhteellinen energiasäästöpotentiaali on suuri. Lisäksi rakennukset vaikuttavat energiankulutukseen pitkällä aikavälillä, joten konkreettisilla toimilla pyritään aidosti siihen, että

¹⁶² Ks. esim. *Alueiden komitean lausunto 2008/C 325/03*, s. 1. Alueiden komitea suositteli kiinnittämään huomiota hyvästä koordinoinnista uusiutuvan energian alan tärkeimpien eurooppalaisten säädösten välillä.

¹⁶³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/91/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, rakennusten energiatehokkuudesta.

¹⁶⁴ EPBD, johdanto-osa (1).

¹⁶⁵ *Penttinen – Talus* 2015, s. 38–39.

¹⁶⁶ *Utter* 2010b, s. 99.

¹⁶⁷ Ennen EPBD:ta energiatehokkuuden osalta EU-sääntelyä oli mm. seuraavissa direktiiveissä: direktiivi energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista (2006/32/EY), IPPC-direktiivi (2008/1/EY), direktiivi hyötylämmön tarpeeseen perustuvan sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistämisestä sisämarkkinoilla (2004/8/EY).

jäsenvaltiot saavuttaisivat toteutumattomat energian säästämismahdollisuudet.¹⁶⁸ Energiankulutuksen vähentäminen ja energiatehokkuuden lisääminen vaikuttavatkin merkittävästi unionin tavoitteisiin, jotka koskevat energiariippuvuuden ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä sekä energian huoltovarmuuden parantamista.¹⁶⁹ Ei ole siis ihme, että rakennusalan energiatehokkuus ja energiankulutuksen vähentäminen ovat tärkeimpiä prioriteettikohteita unionin energiapolitiikan saralla.

Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön tiukempia toimenpiteitä rakennusten energiatehokkuussäätelyssä, sillä EPBD:ssa säädetty vaatimukset ovat vähimmäisvaatimuksia.¹⁷⁰ EPBD:ssa tunnustetaan taloudellisten kannustimien ja markkinaesteiden purkamisen tärkeyden.¹⁷¹ Jäsenvaltiot voivat kuitenkin valita melko vapaasti kansallisen tason toimenpiteet, sillä ainoa tarkka direktiivin jäsenvaltioille osoittama toimenpide on energiatodistussäätely. Jäsenvaltioiden on raportoitava toteuttamistaan toimenpiteistä komissiolle, minkä pohjalta komissio voi antaa suosituksia tai neuvoja. Ohjauskeinovalikoimansa osalta EPBD:ta voidaankin pitää perinteisenä oikeudellis-hallinnollisena ohjauksena.¹⁷²

EPBD:ssa yksi mekanismi rakennetun ympäristön energiatehokkuuden saavuttamiseksi on lähes nollaenergiarakennuksiin siirtyminen uudisrakennuksissa ja perusteellisesti kunnostettavissa rakennuksissa.¹⁷³ EPBD 9(1) artiklassa asetetaan tiukat ja tarkat ajalliset vaatimukset lähes nollaenergiarakentamiseen siirtymiselle. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että vuoden 2021 alusta alkaen kaikki uudet rakennukset ovat lähes nollaenergiarakennuksia. Viranomaisten käytössä ja omistuksessa oleviin uusiin rakennuksiin kohdistuu tätäkin tiukempi aikatauluvaatimus, sillä niiden on oltava lähes nollaenergiarakennuksia vuoden 2019 alusta alkaen. Viranomaisten käytössä ja omistuksessa olevien rakennusten tiukempi aikataulullinen vaatimus perustuu ajatukseen viranomaistoiminnan esimerkinomaisuudesta.¹⁷⁴ Tämä ajatus on yhteneväinen EED 5 artiklan kanssa, jossa säännellään energiatehokkuuden esimerkkeinä julkisten elinten hallinnoimista rakennuksista. Julkinen sektori on katsottu niin sanotuksi tärkeäksi liikkeellepanevaksi voimaksi energia-asioiden edistämiseksi. Julkisten elinten omistamat rakennukset muodostavat

¹⁶⁸ EPBD, johdanto-osa (7).

¹⁶⁹ Utter 2010b, s. 100.

¹⁷⁰ *ibid.*

¹⁷¹ *de Cendra de Larragán* 2012, s. 62.

¹⁷² Oikeudellis-hallinnollisesta ohjauskeinosta ks. esim. *Kumpula et al.* 2014, s. 19–24.

¹⁷³ *EPBD-komiteamuistio* 2015, s. 4–5. Tästä huolimatta lähes nollaenergiarakentamiseen siirtymisen tulee olla johtava periaate myös kunnostettavissa rakennuksissa.

¹⁷⁴ EPBD 9(2) artikla ja EED, johdanto-osa (15).

merkittävän osan rakennuskannasta ja niillä on suuri näkyvyys yhteiskunnassa.¹⁷⁵ On kuitenkin kyseenalaistaa, onko julkisen sektorin uudisrakennusten siirtyminen lähes nollaenergiarakentamisen piiriin kaksi vuotta ennen yksityisten omistamia uudisrakennuksia tarpeeksi riittävä aika muuttamaan esimerkinomaisesti rakennusalan toimintamalleja – muutos tapahtuu näin lyhyessä aikaperspektiivissä todennäköisemmin pakottavan sääntelyn kautta. Ideaalitasolla ajatus julkisten rakennusten esimerkinomaisuudesta on kuitenkin hyvä, minkä lisäksi julkisen sektorin huomioiminen merkittävänä rakennuttajana ja rakennusten omistajana on oleellista rakennusten energiatehokkuuden lisäämisessä.

Ajalliset vaatimukset edellyttävät, että vuosien 2019 ja 2021 alusta lähtien valmistuvien rakennusten suunnittelussa on huomioitava lähes nollaenergiavaatimukset jo ennen kyseisiä vuosia. Näin ollen kansallisissa lupaharkinnoissa on varmistettava lähes nollaenergiarakennusten toteutuminen jo ennen vuosia 2019 ja 2021, sillä rakennusurakoiden valmistumisaikataulu on usein epävarma. Lisäksi ajallinen vaatimus luo markkinoille ja kuluttajille suoran olettaman siitä, että kaikki vuoden 2021 jälkeen valmistuneet uudet tai perusteellisesti kunnostettavat rakennukset ovat lähes nollaenergiarakennuksia.¹⁷⁶ Lupaharkintojen yhteensovittaminen direktiivin asettamien aikataulutavoitteiden kanssa luo varmasti haasteita kansallisiin säädösvalmisteluihin. Aikataulullisen tavoitteen lisäksi jäsenvaltioiden on laadittava kansalliset suunnitelmat lähes nollaenergiarakennusten lukumäärän kasvattamiseksi.¹⁷⁷ Tämä osoittaa EU:n haluavan jäsenvaltioiden lisäävän entistään lähes nollaenergiarakentamisen määrää.

Seuraavassa alajaksossa tarkastelen EPBD:ssa olevaa lähes nollaenergiarakennuksen määritelmää ja pohdin, mitä se edellyttää uusiutuvalta energialta lähes nollaenergiarakennuksissa.

3.3 Lähes nollaenergiarakentamisen määritelmä kannustaa uusiutuvaan energiaan

Lähes nollaenergiarakentamisessa edellytettävän uusiutuvan energian osalta keskeistä on lähes nollaenergiarakennuksen määritelmä. EPBD:n antaa puitteet sille, mitä lähes nolla-

¹⁷⁵ EED, johdanto-osa (17).

¹⁷⁶ EPBD-komiteamuistio 2015, s. 5.

¹⁷⁷ EPBD 9(1) artikla.

energiarakennuksella tarkoitetaan, mutta käsitteen tarkempi tekninen sisältö on jätetty jäsenvaltioiden tehtäväksi.¹⁷⁸ Tarkempi tekninen määrittely kansallisella tasolla mahdollistaa siten paremmin paikallisten olosuhteiden huomioimisen sekä sellaisten uusiutuvien energiamuotojen ja -lähteiden valitsemisen, jotka soveltuvat parhaiten kunkin jäsenvaltion painopisteisiin ja mahdollisuuksiin.¹⁷⁹ Tämä on oikeassa suhteessa direktiivin soveltamisalan ja johdanto-osan tavoitteiden kanssa.

Direktiivintasoinen kirjaus lähes nollaenergiarakennuksen määritelmästä EPBD:n 2(2) artiklassa on melko lavea, ja se jättää kansalliseen määrittelyyn laajasti tulkintavaraa:

”lähes nollaenergiarakennuksella” tarkoitetaan rakennusta, jolla on erittäin korkea energiatehokkuus, sellaisena kuin se on määritettyä liitteen I mukaisesti. Tarvitava lähes olematon tai erittäin vähäinen energian määrä olisi hyvin laajalti katettava uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla, mukaan lukien paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotettava uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia;¹⁸⁰

Kyseisestä artiklakohdasta on eroteltavissa kolme olennaista kriteeriä, joista kaksi jälkimmäistä uusiutuvaa energiaa koskevaa kriteeriä ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa.¹⁸¹ Ensimmäisen kriteerin mukaan lähes nollaenergiarakennuksella on oltava *erittäin korkea energiatehokkuus* (kursiivi tässä). Erittäin korkea energiatehokkuus on jäsenvaltioiden itsensä määriteltävissä direktiivin liitteen 1 mukaisella laskentatavalla.¹⁸² Energiatehokkuudella tarkoitetaan 2 artiklan neljännen kohdan mukaan laskettua tai mitattua energiamäärää, joka tarvitaan rakennuksen tyypilliseen käyttöön liittyvän energiatarpeen täyttämiseen. Lähes nollaenergiarakennuksen erittäin korkea energiatehokkuus tarkoittaa, että rakennus tarvitsee erittäin vähän energiaa energiatarpeensa täyttämiseen, sillä sen tekniset ratkaisut estävät muun muassa lämpöhäviöt. Erittäin korkea energiatehokkuus on jäsenvaltioiden määriteltävissä, mutta on selvää, että esimerkiksi käsitteet ”erittäin korkea energiatehokkuus” tai ”lähes olematon tai erittäin vähäinen energian määrä” antavat viitteitä jäsenvaltioiden harkintavallan käyttöön.¹⁸³ Erittäin korkea energiatehokkuus onkin lähes nollaenergiarakennuksen ensimmäinen keskeinen ominaisuus.

¹⁷⁸ *Pensamo* 2015, s. 11.

¹⁷⁹ *KOM(2006) 848 lopullinen*, s. 11. Ks. myös *Wattiaux* 2015, s. 169.

¹⁸⁰ Kansallisessa lainvalmistelussa ei ole vielä julkaistu hallituksen esitystä, mutta direktiivin määritelmä on tarkoitus implementoida hallituksen esityksen luonnoksen perusteella sellaisenaan maankäyttö- ja rakennuslakiin.

¹⁸¹ Lainvalmisteluvaiheessa Euroopan unionin neuvosto korosti erityisesti lähes nollaenergiarakennuksen määritelmän toisen ja kolmannen osan merkitystä. Ks. *Lehdistötiedote Neuvoston 2983. istunto* 2009.

¹⁸² EPBD liitteen 1 mukainen laskentatapa on vertailumenetelmäkehys.

¹⁸³ Myös EPBD artikla 5 kustannusoptimaalisten vähimmäistasojen laskemisesta antaa viitteitä harkintavallan sisällöstä. Ks. *EPBD-komiteamuistio* 2015, s. 15–16.

Toisen kriteerin mukaan lähes nollaenergiarakennuksessa tarvittava lähes olematon tai erittäin vähäinen energian määrä *olisi hyvin laajalti katettava uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla* (kursiivi tässä). Mikäli lähes nollaenergiarakennus erittäin korkeasta energiatehokkuudestaan huolimatta siis tarvitsee energiaa, olisi tarvittavan energian oltava peräisin hyvin laajalti uusiutuvista lähteistä. EPBD 2(6) artiklan mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia on muista kuin fossiilisista lähteistä peräisin olevaa energiaa¹⁸⁴, minkä lisäksi artiklan 6 valossa lähes nollaenergiarakennuksissa tarvittavan energian voidaan katsoa olevan peräisin myös tehokkaista vaihtoehtoisista järjestelmistä, jotka on tuotettu pääosin uusiutuvista energialähteistä. Näitä tehokkaita vaihtoehtoisia järjestelmiä ovat muun muassa yhteistuotanto sekä kauko- tai aluelämmitys- tai jäähdytysjärjestelmät.

EPBD ei tarkemmin määrittele, millainen osuus uusiutuvaa energiaa täyttää ”hyvin laajalti” -kriteerin, joten tässäkin suhteessa direktiivi jättää puitesääntelylle tyypilliselle tavalla tarkemman määrittelyn jäsenvaltioiden harkintaan. Sanamuodon mukaisesti tulkittuna ”hyvin laajalti” ei tarkoita, että kaiken lähes nollaenergiarakennuksessa käytettävä energian olisi oltava peräisin uusiutuvista energialähteistä, mutta suurimman osan olisi oltava. Tätä näkökulmaa tukee myös unionin yleinen uusiutuvan energian edistämismääräys. Prosenttiosuuksien tai energiamäärien määrittely jää kansalliselle tasolle, eikä niistä ole annettu tarkempia suuntaviivoja. Jäsenvaltiokohtainen liikkumavara on kuitenkin perusteltu, sillä jäsenvaltiot pystyvät tällöin huomioimaan esimerkiksi paremmin paikalliset ilmasto-olosuhteet, käytettävissä olevat uusiutuvat energialähteet ja jäsenvaltiokohtaiset uusiutuvan energian edistämismääräykset. Tämä toinen kriteeri ohjaa kuitenkin jäsenvaltioita yleisluontoisesti siihen, että lähes nollaenergiarakennuksessa tarvittava energia olisi ylipäänsä oltava peräisin ennemmin uusiutuvista lähteistä kuin fossiilisista energialähteistä. Näin ollen direktiivissä kehoitetaan jäsenvaltioita tekemään sellaisia kansallisia ohjauskeinoratkaisuja, joiden perusteella uudisrakennuksissa valittaisiin ennemmin uusiutuvaa energiaa energiatarpeen kattamiseksi kuin fossiilisista lähteistä peräisin olevaa energiaa.

Kolmannen kriteerin mukaan tähän uusiutuvista lähteistä peräisin olevaan energiaan on *mukaan luettava paikan päällä tai rakennuksen lähellä* (kursiivi tässä) tuotettava uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia. Tämä kolmas kriteeri osoittaa, että uusiutuvista

¹⁸⁴ Tällaista 2(6) artiklan mukaista energiaa on muun muassa tuuli- ja aurinkoenergia, ilmalämpöenergia, geoterminen energia, hydrotermeninen energia, vesivoima, biomassa ja biokaasu.

lähteistä peräisin olevaan energiaan, jolla katetaan lähes nollaenergiarakennuksessa tarvittava lähes olematon tai vähäinen energia, on luettava hyväksi myös paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotettu uusiutuva energia. Tällä on haluttu korostaa erityisesti sellaisen *rakennuskohtaisen* hajautetun tuotannon merkitystä, jossa kulutuskohde tuottaa käyttämänsä energian, sillä se oletettavasti vähentää ostoenergian kulutusta.¹⁸⁵ Miksi direktiivin artiklakohdassa ei kuitenkaan korosteta, että lähes nollaenergiarakennuksessa tarvittavan uusiutuvan energia olisi ylipäänsä oltava peräisin hajautetusta tuotannosta, vaan korostetaan ainoastaan paikan päällä tai lähellä tuotettua uusiutuvaa energiaa? Edellä ehdotettu laveampi hajautettuun tuotantoon kannustaminen olisi ylipäänsä yhteensopivampi uusiutuvan energian edistämismääräysten suhteen. Toisaalta tarkasteltaessa EPBD:n sääntelykokonaisuutta on ensisijaisena ja suoranaisten tavoitteena rakennusten energiatehokkuuden parantaminen, ei toimitusvarmuuden parantaminen hajautettua tuotantoa lisäämällä. Näin ollen systemaattisesti tulkittuna yksittäisen rakennuksen energiatehokkuussääntelyn näkökulmasta rakennuskohtaisen tuotannon mainitseminen osana määritelmää vaikuttaa loogiselta EPBD:n kontekstissa, mutta teleologisen tulkinnan valossa tämän ei pitäisi tulkita rajaavan valintaa lähes nollaenergiarakennuksessa käytettävistä energialähteistä.

Kolmas kriteeri kehottaa toki paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotetun energian eli kulutuskohteen omaan käyttöön tuottaman energian huomioimista lähes nollaenergiarakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä, mutta ei nähdäkseni sulje pois ostoenergian hankitun uusiutuvan energian huomioimista rakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä.¹⁸⁶ Tätä esittämäni tulkintaa tukevat myös esimerkiksi kyseisen artiklakohdan englannin- ja ruotsinkielisten kieliversioiden käsitevalinnat, joiden perusteella uusiutuvista lähteistä peräisin olevaan energiaan voidaan mukaan lukea tai sisällyttää lähellä tai paikan päällä tuotettu energia, mutta se ei olisi välttämätöntä.¹⁸⁷ On kuitenkin muistettava, että EUT:n ratkaisukäytännön mukaan jokainen EU:n virallinen kieli on todistusvoimainen, eikä artiklakohdan oikeaa tulkintaa voida selvittää esimerkiksi laskemalla,

¹⁸⁵ EPBD-komiteamuistio 2015, s. 14.

¹⁸⁶ *ibid.* Uusiutuvat energiamuodot ole ainoa keino saavuttaa lähes nollaenergiataso.

¹⁸⁷ Englanninkielinen versio kyseisestä EPBD 2(2) -kohdasta "-- including energy from renewable sources produced on site or nearby." ja ruotsinkielinen versio: "-- inklusive energi från förnybara energikällor som produceras på plats, eller i närheten."

kuinka monta kieliversiota on oman tulkintavaihtoehdon takana.¹⁸⁸ Käytännössä yksittäistä säädöstä tulkittaessa voidaan tukeutua tiettyihin kieliversioihin muita enemmän, mikäli se vahvistaa esimerkiksi tuomioistuimen omaa argumentaatiota.¹⁸⁹

Lähes nollaenergiarakennusten energiatehokkuutta määriteltäessä perustana olisi käytettävä menetelmää, joka voi vaihdella kansallisella ja alueellisella tasolla. Menetelmässä olisi huomioitava yhtenä tekijänä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttö.¹⁹⁰ Lisäksi EPBD 1 ja 9(3)(a) artiklojen mukaan huomioon on otettava ilmasto-olosuhteet ja paikalliset olosuhteet rakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä.¹⁹¹ Näiden kirjausten valossa energiatehokkuuden määritelmä voisi vaihdella jopa jäsenvaltion sisällä, eikä jäsenvaltion olisi välttämätöntä määritellä vain yhtä tiettyä menetelmää energiatehokkuuden määrittelemiseksi. Rakennuksen energiatehokkuuden määritelmässä on toisaalta käytettävä EPBD:n liitteessä 1 esitettyä yhteistä kehystä, joka omalta osaltaan luo rajoja jäsenvaltioiden toiminnalle.¹⁹² Näin ollen erittäin korkean energiatehokkuuden lisäksi toinen lähes nollaenergiarakennuksen ominaisuus on mahdollisimman laaja uusiutuvan energialähteiden käyttö. Näistä kahdesta ominaisuudesta erittäin korkea energiatehokkuus on tulkintani mukaan jokaiselta lähes nollaenergiarakennukselta vaadittava olennainen piirre, kun taas uusiutuvan energian käyttöön lähes nollaenergiarakennuksissa on kannustettava ja pyrittävä.

EPBD:n perusteella ainoa lähes nollaenergiarakennukselle asetettu uusiutuvan energian edistämisvaatimus vaikuttaa siten olevan se, että lähes nollaenergiarakennuksessa käytettävän energian on oltava hyvin laajalti uusiutuvaa energiaa, johon kuuluvat yhtenä mahdollisena vaihtoehtona paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotettavat energiamuodot. Direktiivin lähes nollaenergiarakennuksen määritelmä ei jaottele direktiivin tasolla uusiutuvan energialähteiden eriarvoistamista, mutta kehottaa jäsenvaltioita huomioimaan

¹⁸⁸ Ojanen 2010, s. 50. Kieliversioiden todistusvoimasta ks. esim. *C-257/00 Nani Givane*, kohdat 36–37.

¹⁸⁹ Talus – Penttinen 2015, s. 13. Tämä ei kuitenkaan tarkoita etusijan antamista yhdelle kieliversiolle, vaan se ainoastaan vahvistaa tulkintaa, johon tuomioistuin on päätenyt muita tulkintametojeja käyttäen.

¹⁹⁰ EPBD, johdanto-osa (9).

¹⁹¹ EPBD 1 artikla ja 9 (3)(a).

¹⁹² EPBD, liite 1 kohdat 1 ja 2. ”Rakennuksen energiatehokkuus on määritettävä sen lasketun tai tosiasiallisen energiamäärän perusteella, joka vuosittain kulutetaan rakennuksen tyypilliseen käyttöön liittyvien tarpeiden täyttämiseen, ja sen on vastattava lämmitysenergiaa ja jäädytysenergiaa (ylilämpenemisen välttämiseksi tarvittavaa energiaa), joka tarvitaan rakennuksen suunniteltujen lämpötilaolosuhteiden ylläpitämiseen, ja lämpimän käyttöveden tarvetta. 2. Rakennuksen energiatehokkuus on ilmaistava avoimella tavalla, ja siihen on sisällyttävä energiatehokkuusindikaattori ja numeroarvoinen primäärienergiankäytön indikaattori, joka perustuu primäärienergian tekijöihin energiamuotoa kohden; primäärienergian tekijät voivat perustua kansallisiin tai alueellisiin painotettuihin vuotuisiin keskiarvoihin tai paikalla tapahtuvan tuotannon ominaisarvoon.”

erityisesti yhden hajautetun tuotantomuodon eli rakennuskohtaisen tuotannon. Voidaan pohtia, onko rakennuskohtainen hajautettu tuotanto nostettu lähes nollaenergiarakennuksen määritelmään, jotta ”hyvin laajalti” -kriteeri saataisiin todennäköisemmin täytettyä, sillä hajautetussa tuotannossa tuotetaan useimmiten uusiutuvaa energiaa.

Ennen kaikkea uusiutuvaa energiaa koskeva kirjaus lähes nollaenergiarakentamisen määritelmässä korostaa yleisesti ottaen uusiutuvan energian lisäämistä uudisrakentamisessa. EPBD:n johdanto-osan mukaan RES-direktiivissä vahvistetaan yhteinen kehys uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiseksi myös rakennuksissa¹⁹³, millä tavoitellaan omalta osaltaan uusiutuvan energian edistämismääräysten parempaa toteutumista. Tällä kirjauksella EPBD linkittää sitten rakennuksia koskevat uusiutuvan energian vaatimukset RES-direktiivin alaisuuteen. Tämä on yhdenmukainen EPBD:n 1 artiklan eli soveltamisalasäännöksen kanssa. EPBD:n ensisijainen tehtävä on rakennusten energiatehokkuuden parantaminen, vasta toissijaisesti säännellä uusiutuvan energian vaatimusta rakennuksissa. Näin ollen lähes nollaenergiarakennukselle asetettuja uusiutuvan energian vaatimuksia on tarkasteltava erityisesti myös RES-direktiivin valossa, minkä teen seuraavassa alaluvussa.

3.4 RES-direktiivi: kaikentyyppistä uusiutuvaa energiaa lisäävä rakennusalalla

RES-direktiivillä EU loi yhteiset ja kokonaisvaltaiset puitteet uusiutuvan energian tuotannolle ja sen käytön edistämiseksi. Direktiivi menee tavanomaista puitesääntelyä hieman pidemmälle asettamalla tarkat tavoitteet ja kuvaamalla toimenpiteet yksityiskohtaisesti¹⁹⁴. Lähes nollaenergiarakentamisen osalta direktiivissä on olennaista uusiutuvan energian käytön lisääminen uusissa ja perusteellisesti kunnostettavissa rakennuksissa. RES-direktiivin 13(4)(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on rakennussäännöksissään ja -määräyksissään otettava käyttöön asianmukaiset toimenpiteet, joilla lisätään *kaikentyyppisen* (kursiivi tässä) uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta rakennusalalla. RES-direktiivi kannustaa siten huomioimaan energialähteestä riippumatta kaikentyyppisen uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian koko rakennusalalla. Tätä keho-

¹⁹³ EPBD, johdanto-osa (6).

¹⁹⁴ KOM(2008) 19 lopullinen, s. 11.

tusta täyttäessä voidaan huomioida lähes nollaenergiarakennuksiin liittyvät toimenpiteet¹⁹⁵, joten tältäkin osin kyseinen artikla linkittyy vahvasti lähes nollaenergiarakentamista koskevaan sääntelyyn. On kuitenkin huomioitava 13(4)(1) artiklan yleisluonteisuus. Kyseinen alakohta koskee kaikytyyppisen uusiutuvan energian edistämistä nimenomaan koko rakennusalalla, ei pelkästään lähes nollaenergiarakentamisessa, joten sen yleismerkitys näyttäytyy ennen kaikkea jäsenvaltioille osoitettuna melko ympärilyöreänä direktiivin velvoitteena.

RES-direktiivin 13(4)(1) artiklassa on merkityksellistä kiinnittää huomiota nimenomaisesti siihen, että RES-direktiivin valossa kaiken tyyppinen uusiutuva energia tuotantomuodostaan riippumatta on arvokasta, eikä direktiivissä tehdä erotteluita energialähteiden tai tuotantomuotojen perusteella. Kyseinen artikla on siis samassa linjassa uusiutuvan energian yleisen edistämisvelvoitteen kanssa, jossa ei asetettu suorita velvoitteita energialähteiden tai -muotojen valinnalle.

Direktiivin 13(4)(3) artikla on myös merkityksellinen lähes nollaenergiarakentamiseen liittyen, sillä se koskee uudisrakentamista:

”Jäsenvaltioiden on 31 päivään joulukuuta 2014 mennessä rakennussäännöksissään ja -määräyksissään tai muulla tavoin vastaavin vaikutuksin tarvittaessa edellytettävä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäistasoa uusissa ja perusteellisesti kunnostettavissa olemassa olevissa rakennuksissa. Jäsenvaltioiden on sallittava mainittujen vähimmäistasojen saavuttaminen muun muassa kaukolämmöllä ja -jäähdytyksellä, joka tuotetaan käyttämällä merkittävää uusiutuvien energialähteiden määrää.”

Kyseisessä artiklakohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on vuoden 2014 loppuun mennessä *tarvittaessa* (kursiivi tässä) edellytettävä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäistasoa uusissa tai perusteellisesti kunnostettavissa olemassa olevissa rakennuksissa. Uusiutuvan energian edistäminen on siis aloitettava uudisrakennuksissa ja perusteellisesti kunnostettavissa kohteissa jo useita vuosia ennen siirtymistä lähes nollaenergiarakentamiseen. Uusiutuvan energian vähimmäistasoa on edellytettävä tarvittaessa eli nähdäkseni ainakin niissä tapauksissa, joissa esimerkiksi kansallisen uusiutuvan energian edistämisvelvoitteen saavuttaminen sitä edellyttäisi. Tällaista laveaa tulkintaa puoltavat myös muun muassa artiklan kohdan englannin- ja ruotsinkieliset kieliversiot.¹⁹⁶ Mikäli vähimmäistasoa edellytetään, on jäsenvaltioiden sallittava tason saavuttaminen muun

¹⁹⁵ RES-direktiivi 13(4) 2 alakohta.

¹⁹⁶ Englanninkielisessä 13(4) artiklakohdassa suomenkielinen *tarvittaessa* on ”where appropriate” ja ruotsinkielisessä ”där så är lämpligt”. Verrattuna suomenkieliseen käsitteeseen voidaan näiden katsoa mahdollistavan yhdessä laajemman tulkinnan, milloin vähimmäistasoa on edellytettävä.

muassa kaukolämmöllä ja -jäähdytyksellä, joka tuotetaan käyttämällä merkittävää uusiutuvien energialähteiden määrää. Vähimmäisvaatimusten lisäksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä rakennuksissa tulisi aktiivisesti lisätä myös muiden toimenpiteiden avulla.¹⁹⁷ Näitä muita toimenpiteitä ei tarkemmin määritellä direktiivissä, joten jäsenvaltioiden ohjauskeinovalikoima on vapaa, kunhan toteutettujen toimenpiteiden seurauksena on uusiutuvan energian lisääminen rakennuksissa. Myös se, mitä direktiivillä tarkoitetaan aktiivisella lisäämisellä, jäänee jäsenvaltiokohtaisesti tulkittavaksi.

Jos jäsenvaltio ei aseta vähimmäistasoa uusiutuvalla energialle, on kyseisen sanamuodon valossa hieman epäselvää, voidaanko tällaisessa tilanteessa rakennuksessa käytettävä kaukolämpö ja -jäähdytys laskea kuitenkin uusiutuvaksi energiaksi rakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä. RES-direktiivin 13(4)(3) artiklasta tähän ei saada suoraa vastausta, mutta tarkasteltaessa asiaa niin systemaattisen, teleologisen kuin kielellisen analogian kautta on pidettävä ilmeisenä, että RES-direktiivissä kannustetaan kaukolämmön ja -jäähdytyksen luokitteluun uusiutuvaksi energiaksi rakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä. Tähän tulkintaan kannustetaan laveasti myös EED 14(2) artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön politiikkoja, joilla kannustetaan varsinkin tehokasta yhteistuotantoa käyttävien järjestelmien hyödyntämismahdollisuuksien huomioon ottamista paikallisella ja alueellisella tasolla. Kyseistä EED:n artiklaa tarkastelen seuraavassa alaluvussa.

Sanamuodon mukaisesti tulkittuna RES-direktiivin 13(4)(3) artiklassa mahdollistetaan vähimmäistason edellyttäminen periaatteessa millä tahansa tavalla, jonka vaikutukset vastaavat rakennussäännöksillä ja -määräyksillä aikaansaattavia vaikutuksia. Vaikutuksilla tarkoitetaan nähdäkseni tässä yhteydessä uusiutuvan energian kansallisen edistämismittauksen saavuttamista. Uusiutuvan energian vähimmäistason edellyttäminen rakennuksissa esimerkiksi paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotetun uusiutuvan energian paremmalla arvostamisella energiatehokkuutta määriteltäessä voitaisiin mahdollisesti katsoa tietynlaiseen uusiutuvan energian vähimmäistasoon kannustavaksi, mutta ei kuitenkaan pakolliseksi vähimmäistasoksi.

Uusiutuvan energian vähimmäistaso on asetettava 13(4)(3) artiklan mukaan rakennussäännöksissä ja -määräyksissä. Edellä käsitellyssä EPBD:ssa ei ollut velvoitteita, miten jäsenvaltioiden on varmistettava lähes nollaenergiarakennusten ajallinen toteutuminen,

¹⁹⁷ RES-direktiivi, johdanto-osa (47).

joten tältä osin RES-direktiivin velvoitetta rakennussäännösten- ja määräysten käyttämisestä voidaan pitää EPBD:n lähes nollaenergiarakentamista täydentävänä sääntelynä. Tulkittaessa tätä vaatimusta ja EPBD:ta yhdessä vaikuttaa siltä, että uusiutuvan energian vähimmäistason lisäksi myös nollaenergiarakentamista koskevat vaatimukset olisi syytä sisällyttää rakennussäännöksiin.

3.5 Lisämaustetta energiatehokkuusdirektiivistä

Energiatehokkuusdirektiivi annettiin varmistamaan erityisesti energiatehokkuuden 20 prosentin lisäämistavoitteen saavuttamista.¹⁹⁸ Direktiiviehdotus annettiin kesäkuussa 2011 ja se tuli voimaan joulukuussa 2012.¹⁹⁹ EED:n painopiste vaikuttaa olevan enemmän suostuttelevassa ympäristöohjauksessa verrattuna esimerkiksi EPBD:n oikeudellishallinnolliseen luonteeseen.²⁰⁰ Viimeistään EED:n myötä energiatehokkuus nousi Euroopan unionin energia- ja ilmastopolitiikan ydinalueeksi.²⁰¹ Energiatehokkuutta pidetään kustannustehokkaimpana toimenpiteenä toimitusketjujen turvaamisessa, sillä energiatehokkuutta voidaan pitää Euroopan suurimpana energiavarastona ja samalla ostoenergiaa tarvitaan vähemmän unionin alueen ulkopuolelta.²⁰² Lisäksi energiatehokkuuden lisäämisellä on merkittävä rooli kasvihuonepäästöjen vähentämisessä.²⁰³

Energiatehokkuuden suurin potentiaali on rakennuksissa, joten EED:n painopiste on siten niissä kohteissa, joissa suurimpia energiasäästöjä voidaan saada aikaan. Direktiivissä onkin nimenomaisesti rakennuksille osoitettu energiatehokkuussääntelyä, mutta kyseiset artikkelit koskevat lähes poikkeuksetta korjausrakentamista.²⁰⁴ Lähes nollaenergiarakennusten energiatehokkuuden osalta ensisijaisia ja täsmällisesti rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen osoitettuja säännöksiä on siten EPBD:ssa, mutta EED vaikuttaa yleis-

¹⁹⁸ EED 1 artikla.

¹⁹⁹ *EED-työryhmän loppuraportti* 2014, s. 38. Suomessa EED:n toimeenpano ei aiheuttanut merkittäviä muutoksia energiatehokkuuden lisäämisessä, sillä energiatehokkuustoiminta on jo tällä hetkellä hyvätaasoista ja energiatehokkuutta edistetään jatkuvasti kansallisella tasolla. Tiivistetysti EED:n implementointi tarkoitti Suomessa nykyisen energiatehokkuusjärjestelmän kuvaamista lainsäädäntöön muutamien parannuksien. Edellä mainitusta huolimatta rakentamismääräyskokoelman määräyksiä sekä toimintaa uudisrakentamisessa sekä perusteellisessa korjausrakentamisessa kehitetään jatkuvasti.

²⁰⁰ Samoin myös *Talus* 2013, s. 189. Suostuttelevasta ympäristöohjauksesta (l. informaatio-ohjauksesta) ks. *Kumpula et al.* 2014, s. 25–28.

²⁰¹ *de Cendra de Larragán* 2012, 58.

²⁰² Esim. *Talus* 2015, s. 58.

²⁰³ EED, johdanto-osa (1).

²⁰⁴ Esim. EED 4 ja 5 artikkelit.

luontoisempina direktiivinä taustalla. EED:n tavoite on syytä ottaa huomioon energiatehokkuuskysymyksiä pohdittaessa, sillä energiatehokkuus on lähes nollaenergiarakennuksen toinen keskeinen ominaisuus uusiutuvan energian käytön lisäksi. EED:n tulkinnassa on kuitenkin merkityksellistä huomata, että EED:n artiklat eivät ole nimenomaisesti sidottu lähes nollaenergiarakentamiseen, vaan yleisesti ottaen kaikkeen energiatehokkuuteen liittyvään toimintaan. Tietysti tästä on pääteltävissä, että EED:n artiklat soveltuvat myös yleisluontoisina lähes nollaenergiarakentamiseen, mutta ensisijainen sääntely on EPBD:ssa.

EED:ssa kannustetaan systemaattisesti tehokkaan yhteistuotannon lisäämiseen EU:n alueella.²⁰⁵ Näin ollen EED:n sääntely täydentää omalta osaltaan esimerkiksi EPBD 6 artiklaa, jonka mukaan lähes nollaenergiarakennuksissa tarvittavan energian voidaan katsoa olevan peräisin myös tehokkaista vaihtoehtoisista järjestelmistä, jotka on tuotettu pääosin uusiutuvista energialähteistä. EED 14(2) artiklassa kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön politiikkoja, joilla rohkaistaan tehokasta yhteistuotantoa käyttävien järjestelmien hyödyntämismahdollisuutta alueellisella ja paikallisella tasolla:

”Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön politiikkoja, joilla rohkaistaan tehokkaiden lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmien ja varsinkin tehokasta yhteistuotantoa käyttävien järjestelmien hyödyntämismahdollisuuksien huomioon ottamista paikallisella ja alueellisella tasolla. Paikallisten ja alueellisten lämmöntuotantomarkkinoiden kehittämismahdollisuudet on otettava huomioon.”

Tältä osin näiden kahden direktiivin tavoitteet tehokkaiden yhteistuotantojärjestelmien edistämisestä jäsenvaltioissa ovat yhtenevät. EED 14(2) artikla on kuitenkin muotoiltu hyvin yleisluontoiseksi, eikä siinä itsessään ole kovinkaan velvoittavaa sisältöä. Kyseessä on ennemminkin jäsenvaltioille osoitettu kehoitus tietynlaisten politiikkojen käyttöönottamiseksi. Yhdessä RES-direktiivin 13(4)(3) artiklan kanssa sekä EPBD 6 artiklan kanssa tulkittuna kyseisen artiklan kohdan voidaan katsoa kannustavan uusiutuviin energianlähteisiin pohjautuvien yhteistuotantojärjestelmien huomioimiseen lähes nollaenergiarakennuksen uusiutuvan energian vähimmäistason täyttämiseksi. Tällä sääntelyllä kannustetaan siten yhteistuotantojärjestelmien huomioimiseen, mutta niille ei kuitenkaan aseteta direktiivien tasolla erityistä etusijaa muihin uusiutuviin energiamuotoihin nähden. Direktiivintasoinen kannustaminen yhteistuotantojärjestelmiin perustuu ajatukseen siitä, että

²⁰⁵ Yhteistuotannosta säädetään myös direktiivissä: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/8/EY, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, hyötylämmön tarpeeseen perustuvan sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistämisestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 92/42/ETY muuttamisesta.

tällaiset yhteistuotantjärjestelmät ovat koko EU:n alueella tehokkuutensa nähden melko huonosti hyödynnettyjä.²⁰⁶

Vaikka kyseisissä artikloissa kannustetaan huomioimaan yhteistuotantjärjestelmät tavoiteltaessa parempaa energiatehokkuutta ja suurempaa uusiutuvan energian määrää, ei artikloiden pohjalta ole pääteltävissä mitään ihmeellisempää toimintavelvoitetta. Tämä tulkinta korostaa alaluvussa 3.4 esille nostamaani päätelmää siitä, että lähes nollaenergiarakennuksen vähäinen tai lähes olematon energiantarve voidaan paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotetun uusiutuvan energian lisäksi täyttää muilla mahdollisilla energiamuodoilla, kuten yhteistuotannolla, eikä vain yksinomaan rakennuskohtaisella hajauteulla energiantuotannolla. Paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotettu uusiutuva energia ei siten myöskään systemaattisen ja teleologisen tulkinnan valossa rajaa käytettävissä olevia uusiutuvia energiamuotoja lähes nollaenergiarakennuksissa.

3.6 Johtopäätöksiä: velvoittavia lain kirjaimia vai korulauseita?

Lähes nollaenergiarakentamisessa keskeisiä direktiivien artikloja ovat edellisissä alaluvuissa esittelemäni EPBD 2(2) sekä RES-direktiivin 13 artikla. Lähes nollaenergiarakentamisen osalta lähtökohta on tietenkin EPBD 2(2) artiklassa, jossa on direktiivintasoinen määritelmä lähes nollaenergiarakennukselle. Tämän lisäksi lähes nollaenergiarakentamisen siirtymisaikataulu on asetettu EPBD 9 artiklassa.

Lähes nollaenergiarakentamista sääntelevät artiklakohdat eivät sisällä suoria velvoitteita uusiutuvien energialähteiden valinnalle, mikä on yhtenevää uusiutuvan energian edistämisvelvoitteen sisällön kanssa. Direktiivien esitöissäkään ei ole tarkemmin pohdittu lähes nollaenergiarakentamiseen liittyvää uusiutuvan energian vaatimusta, vaan lausunnot ja huomautukset on jätetty direktiivien muista kohdista. Näin ollen direktiivien esityöt eivät tarjoa tulkintalinjoja artiklojen tulkinnassa.²⁰⁷ Lähes nollaenergiarakentamisen direktiivintasoinen määritelmä edellyttää vain rakennuksissa käytettävän energian olevan yleisesti ottaen uusiutuvaa energiaa. Uusiutuvaksi energiaksi on katsottava kaikki RES-direktiivin kattamat energiamuodot, minkä lisäksi uudisrakentamista koskevassa RES-di-

²⁰⁶ EED, johdanto-osa (35).

²⁰⁷ Ks. esim. *ETSK TEN/370* 2009 ja *ETSK TEN/338* 2008.

rektiivin 9 artiklassa on kannustettu jäsenvaltioita huomioimaan samassa yhteydessä tehokkaat yhteistuotantojärjestelmät. Tämä tulkinta on yhdenmukainen myös EPBD:n liitteessä 1 esitetyn energiatehokkuuden laskentamenetelmän kanssa.

EPBD 2(2) artiklassa on haluttu korostaa yhden hajautetun tuotantomuodon eli rakennuskohtaisen tuotannon merkitystä edellyttämällä, että tähän lähes nollaenergiarakennuksessa tarvittavaan uusiutuvaan energiaan huomioidaan mukaan myös rakennuksen lähellä tai paikan päällä tuotettu uusiutuva energia. Tämän kirjauksen tulkitseminen yhdessä unionin energia- ja ilmastotavoitteiden kanssa osoittaa unionin tälläkin kirjauksella kannustavan jäsenvaltioita kohti hajautettua tuotantoa, mutta mitään erityistä velvoitetta ei kyseisen kohdan myötä aseteta rakennuskohtaiseen hajautettuun tuotantoon siirtymiseksi. Kyseinen kirjaus ei myöskään poissulje muiden hajautetun tuotannon muotojen, kuten uusiutuvaan energiaan pohjautuvien tehokkaiden yhteistuotantojärjestelmien käyttöä, lähes nollaenergiarakennuksen energiantarpeen täyttämiseksi.

Lähes nollaenergiarakennuksia koskevia uusiutuvan energian vaatimuksia on vain muutamissa artiklakohdissa yleisluontoisina, eivätkä vaatimukset ole kovinkaan tarkkarajaisia. Kirjaukset vaikuttavat väljästi velvoittavilta suosituksilta, joilla pyritään mahdollisesti ohjaamaan kansallista rakennusala ympäristön kannalta parhaan mahdollisen käytännön valitsemiseen. Lähes nollaenergiarakennusten osalta velvoittavaa sisältöä on aikataulu ja se, että erittäin energiatehokkaiden uudisrakennusten eli lähes nollaenergiarakennusten tarvittava energia on katettava laajalti uusiutuvista energianlähteistä. Jälkimmäinen on täysin jäsenvaltioiden määriteltävissä, joten lähes nollaenergiarakennussäätelyn perimmäisenä tarkoituksena on tulkintani mukaan vain jäsenvaltioiden kannustaminen energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian tavoitteiden saavuttamiseen rakennetun ympäristön osalta tavoiteaikataulussa jäsenvaltion valitsemien ohjauskeinojen avulla ilman yksityiskohtaisempia uusiutuvan energian sisältövaatimuksia.

Seuraavassa luvussa tarkastelen erityisesti lähes nollaenergiarakentamisen kansallista lainsäädäntöhanketta. Kertooko kansallinen lainsäädäntöhanke jotakin uusiutuvan energian edistämismääräysten sisällöstä lähes nollaenergiarakentamisessa? Lainsäädäntöhankkeen yhteydessä on noussut esille uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan osastoenergian eriarvoinen kohtelu rakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä, joten seuraavassa luvussa pohdin tätä eriarvoista kohtelua nimenomaan uusiutuvan energian edistämismääräysten ja hajautetun tuotannon pyrkimysten kannalta. Nostan myös esille keskusteluun uutena näkökulmana yhdenvertaisuusperiaatteen.

4 SUKELLUS KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEESEEN – ONKO UUSIUTUVAN OMAVARAISENERGIAN JA UUSIUTUVAN OSTOENERGIAN ERIARVOISTAMINEN EDISTÄMISTÄ?

4.1 Uudisrakentamisen energiatehokkuussäätelyssä kohti nollaa ja uusiutuvaa energiaa

4.1.1 Uudisrakentamisen energiatehokkuussäätely Suomessa

Uudisrakentamista koskevat uusiutuvan energian vaatimukset ovat 2000-luvun aikana lisääntyneet Suomessa erityisesti edellisissä luvuissa kuvatun EU-säätelyn kautta. Suomen eurooppalaisittain nuoren rakennuskannan²⁰⁸ energiatehokkuuteen onkin kiinnitetty jo paljon huomiota tähän mennessä.²⁰⁹ Lisäksi viime aikoina on käynnistetty useita energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan keskittyviä hankkeita nimenomaisesti rakennetun ympäristön alalla²¹⁰.

Suomessa rakennusten energiatehokkuussäätely perustuu pääasiassa maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132, ”MRL”) säännöksille, jotka koskevat rakentamisen olennaisia vaatimuksia. Kestävä energiankäyttö on yksi MRL:n lähtökohdista. Maankäyttö- ja rakennuslain yhtenä tavoitteena on 1 §:n mukaan järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä. Maankäyttö- ja rakennuslain ohella rakennusten energiatehokkuutta on säännelty valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetuksissa.²¹¹ Tällaista tarkentavaa säätelyä on annettu muun muassa MRL:ssä olevan valtuutussäännöksen nojalla Suomen rakentamismääräyskokoelmassa, joka annetaan ympäristöministeriön asetuksina.²¹² Rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat perinteisesti koskeneet uudisrakennuksen rakentamista ja perusteellisesti

²⁰⁸ Ks. *Museovirasto* 2015: noin 80 % Suomen rakennuskannasta on rakennettu toisen maailmansodan jälkeisen viimeisen 70 vuoden aikana.

²⁰⁹ *HE 2006/170 vp*, s. 5.

²¹⁰ Esimerkiksi juuri päätynyt YM:n ja rakennusala yhteinen FInZEB-hanke määrittelee lähes nollaenergiarakennuksen (nZEB) käsitteet, tavoitteet ja suuntaviivat kansallisella tasolla. Ks. *FInZEB-hankkeen loppuraportti* 2015. Lisäksi TEM on asettanut 1.12.2015 alkaen työryhmän selvittämään ehdotusta uusiutuvan energian tukijärjestelmäksi teollisessa tuotannossa. Ks. *TEM:n uutinen* 2015.

²¹¹ *Hallituksen esityksen luonnos* 23.11.2015, s. 6.

²¹² Ks. rakentamismääräyksistä normihierarkiassa: *Tarasti* 2011.

kunnostettavia korjauskohteita eli luvanvaraista rakentamista. Vuodesta 2013 alkaen rakentamismääräyksiä täydennettiin kuitenkin korjausrakentamista koskevalla energiatehokkuussäätelyllä.²¹³

Nykyiset uudisrakennusten energiatehokkuutta parantavat säännökset rakentamismääräyskokoelman osana D3 tulivat voimaan vuonna 2012. Rakentamismääräyksissä on nykyään määritelty energiatehokkuusvaatimukset koko rakennukselle eikä vain yksittäisille rakennusosille. Kokonaisenergiatarkastelussa rakennuksen energiatehokkuus ilmoitetaan niin sanotulla E-luvulla (kWh/netto-m²,a) ja E-lukulaskelma liitetään rakennuslupahakemukseen. Kokonaisenergiatarkastelussa otetaan huomioon kaikki rakennuksessa tapahtuva energiankulutus²¹⁴ ja energiamuotojen kertoimien tulot energiamuodoittain lämmitettyä nettoalaa kohden.²¹⁵ Energiamuodon kerroin kuvastaa sitä, paljonko jalostamatonta luonnon energiaa tarvitaan sen ostetun energian tuottamiseen, jota rakennukseen ostetaan.²¹⁶ Energiamuotojen kertoimia määritettäessä on pyritty mahdollisimman hyvin otamaan huomioon uusiutumattoman energian saatavuus ja riittävyys, energiamuotojen päästövaikutukset sekä joustava rakenne, mikäli Suomen energian tuotantorakenne muuttuu. Energiamuotojen kertoimet on esitetty alla olevassa taulukossa:

Energiamuoto	Kerroin
Sähkö	1,7
Kaukolämpö	0,7
Kaukojäähdytys	0,4
Fossiiliset polttoaineet	1,0
Uusiutuvat polttoaineet	0,5

Kuva: Ympäristöministeriö, D3 Suomen rakentamismääräyskokoelma, kohta 2.1.3

²¹³ Korjausrakentamisen energiatehokkuussäätelystä on annettu ympäristöministeriön asetus 4/2013, jota ”--sovelletaan rakennuksiin, joissa käytetään energiaa valaistukseen, tilojen ja ilmanvaihdon lämmitykseen tai jäähdytykseen tarkoituksenmukaisten sisäilmasto-olosuhteiden ylläpitämiseksi ja joissa tehdään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan rakennus- tai toimenpideluvanvaraista korjaus- tai muutostyötä tai joiden käyttötarkoitusta muutetaan.” Ennen YMA 4/2012 rakennuksen korjaus- ja muutostyössä energiatehokkuusmääräyksiä sovellettiin vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käytötapa edellyttivät ja ellei määräyksissä nimenomaisesti määrätty toisin.

²¹⁴ Rakennuksessa tapahtuvassa energiankulutuksessa otetaan huomioon lämmityksen lisäksi muun muassa ilmanvaihto, lämmin vesi, valaistus ja laitesähkö. Ks. Rakentamismääräyskokoelman osa D3.

²¹⁵ Suomen rakentamismääräyskokoelma D3, YM asetus rakennusten energiatehokkuudesta 2012, kohta 1.3.1.

²¹⁶ *YmVM 5/2014 vp*, s. 3.

Rakennuksessa tuotetulla uusiutuvalla omavaraisenergialla ei ole kertoimia, koska uusiutuva omavaraisenergia pienentää ostoenergian tarvetta. Näin ollen energiamuodoille annetut kertoimet kannustavat uusiutuvan energian käyttöön ja pyrkivät vähentämään fossiilisten polttoaineiden käyttöä.²¹⁷

Vaikka uudisrakentamista koskeva energiatehokkuussäätely on Suomessa jo pitkällä, aiotaan sitä tarkentaa entisestään lähes nollaenergiarakentamiseen siirtymisen myötä. Seuraavissa alajaksoissa esittelen tarkemmin lähes nollaenergiarakentamisen kansallista lainsäädäntöhanketta.

4.1.2 Lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhanke

Yhteiseurooppalainen tavoite on saavuttaa uudisrakentamisen lähes nollaenergiavaatimus kymmenessä vuodessa 2010-luvun loppuun mennessä.²¹⁸ Tavoitteen kansalliseksi saavuttamiseksi ympäristöministeriö asetti tammikuussa 2015 lainsäädäntöhankkeen, joka valmistelee lainsäädäntöä ja ohjeita EPBD 2(2) artiklan täytäntöönpanosta. Valmisteluajataulu on tiukka, sillä Suomi vastaanotti kesällä 2014 komission kanteen lähes nollaenergiarakennuksen määritelmän toimeenpanon laiminlyömisestä.²¹⁹ Valmistelun tavoitteena on, että hallituksen esitys olisi annettavissa eduskunnalle vuoden 2016 syysistuntokaudella ja lähes nollaenergiarakentamista koskevat vaatimukset olisivat osa kansallista lainsäädäntöä vuoden 2017 alusta lähtien. Rakennusalalla olisi siten vuosi aikaa sopeutua uusiin vaatimuksiin ennen kuin niitä edellytettäisiin rakennuslupaa hakiessa vuoden 2018 alusta lähtien.²²⁰ Tästä huolimatta tavoitteena on rakennuttaa Suomen ensimmäiset lähes nollaenergia-asuinalueet vuoden 2017 loppuun mennessä. Tämä olisi toteutuessaan kolme vuotta edellä EU:n asettamaa tavoitetta.²²¹

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on tarkoitus sisällyttää 115 a §:ksi lähes nollaenergiarakennuksen määritelmä, joka olisi täysin identtinen EPBD 2(2) artiklan kanssa²²². Tarkempi määrittely aiotaan toteuttaa rakentamismääräyskokoelmassa²²³, joten tämä vastaa

²¹⁷ *YmVM 5/2014 vp*, s. 3.

²¹⁸ *ERA 17-raportti 2010*, s. 61. Ks. *Pensamo 2015*, s. 11–12.

²¹⁹ Komission kanteesta esim. *Edilex-uutinen 2014*. Suomen 8.7.2014 vastaanottama kanne koski sekä Manner-Suomea (lähes nollaenergiarakennusten osalta) että Ahvenanmaan maakuntaa (koko direktiivin osalta). Kanteesta ja valmisteluajataulusta: *Pensamo 2015*, s. 12.

²²⁰ *Pensamo 2015*, s. 11–12.

²²¹ *ERA 17-raportti 2010*, s. 62.

²²² *Hallituksen esityksen luonnos 23.11.2015*, s. 28.

²²³ *Pensamo 2015*, s. 11–12.

alaluvussa 3.4 esittämäni tulkintaa rakennussäädösten käyttämisestä lähes nollaenergiarakentamisen sääntelykeinona. Hallituksen esityksen alustavassa luonnoksessa ehdotetaan, että maankäyttö- ja rakennuslakia muutetaan siten, että rakentamisen energiatehokkuuden olennaiset tekniset vaatimukset tulisivat uusien rakennusten osalta sisältämään vaatimuksen lähes nollaenergiarakennuksista. Tämän lisäksi rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi huolehdittava, että rakennus sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla suunnitellaan ja rakennetaan *erittäin energiatehokkaaksi* (kursiivi tässä) sekä tarvittava lähes olematon tai erittäin vähäinen energian määrä katetaan hyvin laajalti uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla.²²⁴

Tässä vaiheessa säädösvalmistelua vaikuttaa siltä, että MRL:n tasolla tapahtuvat muutokset ja lisäykset ovat vähäisiä, ja suurin osa lähes nollaenergiarakentamisen ohjauksesta on tarkoitus toteuttaa rakentamismääräyskokoelman osassa D3. Tämä koskee erityisesti energiatehokkuuden määrittämistä koskevia teknisiä säädöksiä.²²⁵ Rakentamismääräykset ovat näin ollen tulevaisuudessa keskeisin keino ohjata lähes nollaenergiarakentamista.²²⁶ Rakentamismääräyskokoelma koskee jo tällä hetkellä pääsääntöisesti uudisrakentamista, joten rakentamismääräysten kautta ohjattava lähes nollaenergiarakentaminen on aiempaan käytäntöön soveltuva. Rakentamismääräykset konkretisoituvat rakentamisen laadunohjauksena rakentamislupamenettelyn kautta. Lähes nollaenergiarakentaminen ja siihen kiinteästi liittyvät uusiutuvan energian vaatimukset edellyttävät rakentamismääräyksiltä uudenlaista kokonaisuuksien hallintaa. Rakentamisen laadunohjauksella on nimittäin ohjattava, neuvottava ja kannustettava eri toimijoita tekemään energiatehokkuutta parantavia valintoja.²²⁷

Lähes nollaenergiarakentamisen määritelmän ohella lainsäädäntöhankkeessa on tarkasteltu uusiutuvan omavaraisenergian ja siihen rinnastettavan uusiutuvan energian käsitettä. Lisäksi on arvioitu energiamuotojen kertoimien lukuaroja.²²⁸ Lainsäädäntöhankkeen yhteydessä on tällä hetkellä esitetty, että uusiutuva omavaraisenergia saisi paremman arvon lähes nollaenergiarakennuksen energiatehokkuuslaskennassa kuin rakennukseen johdettu

²²⁴ Hallituksen esityksen luonnos 23.11.2015, s. 1. Olemassa olevien rakennusten energiatehokkuutta olisi esitysluonnoksen mukaan parannettava rakennuksen rakennus- tai toimenpideluvanvaraisen korjaus- ja muutostyön tai rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä kuten nykyisin, eli jos parannus on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa

²²⁵ *ibid.*

²²⁶ ERA 17 -raportti 2010, s. 8.

²²⁷ *ibid.* s. 8.

²²⁸ Hallituksen esityksen luonnos 23.11.2015, s. 22.

uusiutuva ostoenergia²²⁹. Tähän näkökantaan on kiinnitetty huomiota jo pienimuotoisen energiatuotannon edistämistyöryhmän loppuraportissa, jossa on esitetty, että hajautettu pientuotanto on otettava huomioon rakentamismääräyksissä valmisteltaessa lähes nollaenergiatason uudistusta tulevana vuosina.²³⁰

Tälläkin hetkellä rakennusten energiatehokkuudesta annetussa ympäristöministeriön asetuksessa D3 katsotaan rakennuksessa käytettävä energia joko uusiutuvaksi omavaraisenergiaksi tai ostoenergiaksi. Rakennuksen ostoenergian kulutuksella tarkoitetaan energiaa, joka hankitaan esimerkiksi sähköverkosta, kaukolämpöverkosta, ja uusiutuvan tai fossiilisten polttoaineiden sisältämänä energiana. Ostoenergia koostuu rakennuksen lämmitys, ilmanvaihto-, jäähdytysjärjestelmien, kuluttajalaitteiden ja valaistuksen energiankulutuksesta energiamuodotain eriteltynä, missä otetaan samalla huomioon vähennykset uusiutuvasta omavaraisenergiasta.²³¹

Uusiutuva omavaraisenergia on määritelty maankäyttö- ja rakennuslain 117 g §:n nojalla annetussa ympäristöministeriön asetuksessa rakennuksen energiatehokkuudesta (2/11). Asetuksen määräyksen 1.3.1 määritelmän 35 mukaan uusiutuvalla omavaraisenergialla tarkoitetaan kiinteistöön kuuluvalla laitteistolla paikallisista uusiutuvista energialähteistä tuotettua uusiutuvaa energiaa, lukuun ottamatta uusiutuvia polttoaineita.²³² Uusiutuvaa omavaraisenergiaa on esimerkiksi aurinkopaneeleilla ja -keräimillä tuotettu energia, paikallinen tuulienergia ja lämpöpumpun lämmönlähteestä ottama energia. Tätä määritelmää olisi tarkoitus käyttää myös lähes nollaenergiarakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä.

Lähes nollaenergiarakentamiseen siirtymisen edistämiseksi ja uusiutuvan energian käytön lisäämiseksi rakennuksissa uusiutuvan omavaraisenergian rinnalle on esitetty tässä vaiheessa lainsäädäntöhanketta uutta käsitettä eli uusiutuvaan omavaraisenergiaan rinnastettavaa uusiutuvaa energiaa.²³³ Uusiutuvaan omavaraisenergiaan rinnastettava uusiutuva energia olisi rakennukseen liitetyillä teknisillä järjestelmillä yksin tai yhdessä mui-

²²⁹ Kivirinne 2015, s. 15.

²³⁰ *Pienimuotoisen energiantuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti* 2014, s. 53.

²³¹ Suomen rakentamismääräyskokoelma D3, YM asetus rakennusten energiatehokkuudesta, 2012, kohta 1.3.1 (28).

²³² Uusiutuvia polttoaineita, kuten bioöljyä ja polttopuuta, ei pidetä uusiutuvan omavaraisenergian tai siihen rinnastuvan energian lähteinä, vaan niitä käsitellään polttoaineluonteensa vuoksi ostoenergiana. Ks. *YM:n perustelumuihistio* 2014.

²³³ *YM:n perustelumuihistio* 2014.

den rakennusten kanssa uusiutuvista lähteistä tuotettua energiaa. Tarkoituksena olisi mahdollistaa usean rakennuksen yhteisen uusiutuvan energian tuotannon, esimerkiksi aurinkopaneelikokonaisuuden, hyödyntäminen. Tällaisessa järjestelyssä rakennukset saisivat uusiutuvaa energiaa useille rakennuksille yhteisestä keskitetystä lähteestä.²³⁴ Kyseisen käsitteen on suunniteltu toteuttavan aiempaa paremmin EPBD 2(2) artiklan määritelmää rakennuksen lähellä tai paikan päälle tuotetuista uusiutuvista energialähteistä. Lainsäädäntöhankkeessa on kiinnitetty huomioita, että tällainen käsite saattaa kuitenkin olla ristiriidassa sähkömarkkinalain yleisen verkon käsitteen kanssa, mutta tähän näkökulmaan ei ole tämän tutkielman rajoissa mahdollisuutta syventyä, eikä se ole mielekästä selvitystyön ollessa vielä kesken.²³⁵

Lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä on tarkasteltu myös energiamuotojen kertoimia.²³⁶ Säädosluonnoksessa EPBD 2(2) artiklassa määritelty lähellä tai paikan päällä tuotettu uusiutuva energia eli rakennuskohtainen energiantuotanto saisi paremman arvon rakennuksen energiatehokkuuslaskennassa kuin rakennukseen johdettu uusiutuva ostoenergia, jos lähes nollaenergiarakentamisessa energiatehokkuuteen sisällytettäisiin myös rakennuskohtainen uusiutuvan omavaraisenergian tuotanto.²³⁷ Uusiutuvalla omavaraisenergialla ei ole energiamuodon kerrointa, vaan tuotettu sähkö vähennetään ostetun sähkön tai lämmön määrästä. Näin ollen uusiutuvalla omavaraisenergialla on huomattava positiivinen vaikutus lähes nollaenergiarakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan MRL:n 117 g §:ään sisällytetään, miten energiamuodon kerroin määritetään. Esitysluonnoksen mukaan kunkin energiamuodon kerrointa määritettäessä arvioidaan jalostamattoman luonnonenergian kulutusta, uusiutuvan energian käytön edistämistä sekä lämmitystapaa energiantuotannon yleisen tehokkuuden kannalta.²³⁸ Tämä määritelmä on jo nykyään osa rakentamismääräyksiä, mutta lainsäädäntöhankkeen yhteydessä se on tarkoitus nostaa lain tasolle. EPBD:n liitteessä 1 edellytetään energiamuotokertoimia vertailumenetelmäkehukseen perustuvan energiatehokkuuden laskentatavassa. Lainsäädäntöhankkeen yhteydessä on keskusteltu, että nykyistä tiukempi

²³⁴ *Perustelumuiستio uusiutuvan energian vähimmäistasosta* 2014.

²³⁵ *TEM-muistio* 2015.

²³⁶ *Hallituksen esityksen luonnos* 23.11.2015, s. 22.

²³⁷ *Rakenteellinen energiatehokkuus -opas* 2015, s. 19.

²³⁸ *Hallituksen esityksen luonnos* 23.11.2015, s. 30.

energiatohokkuuden vaatimustaso yhdessä uusiutuvaa energiaa suosivien energiamuotojen kertoimien kanssa johtaisi siihen, että rakennuksen tarvitsema energiamäärä katettaisiin hyvin laajalti uusiutuvalla energialla. Näin ollen ilman erityistä uusiutuvan energian käyttöä koskevaa veloitettakin voitaisiin täyttää riittävästi sekä EPBD:n että RES-direktiivin asettamat vaatimukset.²³⁹

Seuraavissa alaluvuissa tarkastelen kansallisen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä esillä ollutta uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoista kohtelua EU-sääntelyn valossa. Miten tämä eriarvoistaminen suhteutuu uusiutuvan energian edistämismäärätykseen tai lähes nollaenergiarakentamisen EU-sääntelyyn? Kiinnitän huomiota edistämismäärätykseen, hajautettuun tuotantoon sekä lähes nollaenergiarakentamisen sääntelykehykseen, joita olen tarkastellut tämän tutkielman luvuissa 2 ja 3. Lisäksi pohdin eriarvoistamista yhdenvertaisuusperiaatteen avulla.

4.2 Uusiutuvan energian edistämismäärätyksen suhde eriarvoistamiseen

Kuten aiemmin tässä tutkielmassa olen esittänyt, EU:n energia- ja ilmastopolitiikan tavoite uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämisestä vaikuttaa Suomen tasolla kansallisesti sitovana määrätyksenä. RES-direktiivin liitteessä 1 asetettiin Suomelle tavoitteeksi, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden on oltava 38 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta vuonna 2020. Lisäys vuoden 2005 tasoon olisi siten 9,5 prosenttiyksikköä.²⁴⁰

Jaottelu uusiutuvaan omavaraisenergiaan ja uusiutuvaan ostoenergiaan lähes nollaenergiarakennuksen energiatohokkuutta määriteltäessä on uusiutuvan energian edistämismäärätyksen näkökulmasta mielenkiintoinen. Edistämismäärätyksen itsessään ei direktiivien, niiden esitöiden tai EU:n asettamien tavoitteiden valossa aseta vaatimuksia uusiutuvien energialähteiden tai -muotojen valinnalle, vaan edistämismäärätyksen on tähän asti pohdittu ja oikeutettu lähinnä uusiutuvan energian ja fossiilisten polttoaineiden vastakkainasettelun eli ympäristönsuojelullisten näkökohtien ja kestävä kehityksen pohjalta. Uusiutuvan energian kilpailukykyä on haluttu parantaa fossiililla polttoaineilla tuotettuun sähkөөn

²³⁹ *Hallituksen esityksen luonnos* 23.11.2015, s. 14–15.

²⁴⁰ RES-direktiivi, liite 1. Vuonna 2005 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta oli Suomessa 28,5 prosenttia.

verrattuna esimerkiksi syöttötariffijärjestelmillä.²⁴¹ Edellä kerrotussa perimmäisenä ajatuksena on se, että lähtökohtaisesti kaikkea uusiutuvan energian tuotantoa on lisättävä, jotta fossiilisten polttoaineiden kulutusta voitaisiin vähentää, estää ilmastonmuutosta sekä parantaa unionin alueella energian toimitusvarmuutta.²⁴² Lisäksi yhteisten eurooppalaisien energiamarkkinoiden luomisen näkökulmasta kaikkien uusiutuvien energialähteiden lisääminen on tärkeää²⁴³ – riippumatta siitä, onko kyseessä uusiutuvaa omavaraisenergiaa vai uusiutuvaa ostoenergiaa.

Uusiutuvan energian edistämismääräyksen kannalta on tietenkin oleellista, että kansallisissa energiamuotokertoimissa kaikki uusiutuvan energian erilaiset muodot saavat pie-nemmän kertoimen kuin fossiiliset polttoaineet. Energiatoteutuslaskennan energiamuotokertoimissa suositaan siten pääasiassa uusiutuvia energiamuotoja, mikä soveltuu edistämismääräyksen sisältöön. Onko edistämismääräyksen mukaista kuitenkaan tehdä eroa uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian välillä, etenkin jos ne on tuotettu hyvin samankaltaisin menetelmin tai samasta energialähteestä? Edistääkö paikan päällä tuotettu kansallisen tuotantokiintiön saavuttamista tehokkaammin kuin uusiutuvana energiana tuotettu ostoenergia?

Lähes nollaenergiarakentamisessa on pyritty EU:n tasolta löytämään optimaalinen sääntelytaso, joka turvaa parhaiten ympäristönsuojelun tavoitteiden tehokkaan toteutumisen.²⁴⁴ Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionitason toimenpiteitä toteutettaessa on jätetty mahdollisimman paljon varaa kansalliselle päätöksenteolle.²⁴⁵ Kansallisen lainsäätäjän valitsemien ohjauskeinojen vaikutusten arviointi on oma keskustelunsa, johon ei tässä tutkielmassa voida laajemmin syventyä, mutta edistämismääräys itsessään ei edellytä tällaista kansallista ratkaisua. Eriarvostaminen on tutkielman kysymyksenasettelussa nähtävä ensisijaisesti kansallisen energiapolitiikan ratkaisuksi, jolla halutaan ohjata kansallista energiantuotantoa hajautetumpaan suuntaan EU:n ja kansallisten strategioiden mukaisesti, mutta painoarvoa annetaan vain rakennuskohtaiselle energiantuotannolle. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa kannustetaan uusiutuvan energian edistämiseen teknologianeutraalisti²⁴⁶, joten tältä osin kansallisen lainsäädäntöhankkeen ratkaisu ei sovi

²⁴¹ Esimerkiksi ks. *HE 152/2010*, s. 35.

²⁴² EPBD, johdanto-osa (3). Edistämismääräyksen valossa on sallittu unionin oikeuskäytännössä muun muassa erilaiset tukijärjestelmät, jotta uusiutuvan energian edistäminen unionin alueella saataisiin toteutettua mahdollisimman laajasti.

²⁴³ *KOM(2012) 271 lopullinen*, s. 6.

²⁴⁴ *Kumpula 2007*, s. 248.

²⁴⁵ Optimaalista sääntelytasosta ks. *Kumpula 2007*, s. 248.

²⁴⁶ *Hallitusohjelma 2015*, s. 23.

yhteen hallitusohjelman tavoitteen kanssa. Toisaalta on muistettava, että hallitusohjelma ei ole oikeudellisesti sitova asiakirja, vaikka se toimii pohjana tulevalle lainsäädännölle.²⁴⁷

Kaikentyypisen uusiutuvan energian lisäämiseen tulisi pyrkiä kustannustehokkaasti ja laaja-alaisesti esimerkiksi rakennetun ympäristön saralla rakentamismääräyksiä käyttäen.²⁴⁸ Tästä lähtökohdasta ajatellen kaikenlainen uusiutuvan energian edistäminen ja tavoittelemine olisi katsottava yhtä arvokkaaksi sen tuotantomuodosta, energialähteestä tai teknologiasta riippumatta. Tämän lisäksi EPBD:n valossa lähes nollaenergiarakennuksissa käytettävä uusiutuva energia on ymmärrettävä laajasti, sillä siihen voidaan lukea perinteisten uusiutuvien energialähteiden lisäksi 6 artiklan mukaan myös tehokkaat yhteistuotantojärjestelmät. Unionin edistämismääräyksen näkökulmasta merkittävää on ainoastaan se, että jäsenvaltiot saavuttavat RES-direktiivissä asetetun kansallisen edistämismääräyksiensä. Näin ollen edistämismääräyksen olisi niin RES-direktiivin kuin EPBD:n puitteissa mahdollista saavuttaa erilaisilla vaihtoehdoilla. Tästä johtuen olisi merkittävää edistää kaikenlaista uusiutuvan energian tuotantoa, jos tarkastelussa on nimenomaan uusiutuvan energian kansallinen edistämismääräyksen.

On perusteltua väittää, että uusiutuvan omanvaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian samankaltainen arvostaminen lähes nollaenergiarakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä toteuttaisi täysimääräisemmin ajatusta kaikentyypisen uusiutuvan energian edistämisestä. Samalla pystyttäisiin huomioimaan tehokkaammin kansalliset olosuhteet ja energiatuotantorakenne. Toisaalta, jos jäsenvaltio pystyy saavuttamaan uusiutuvan energian lisäämismääräyksiensä tällaisella ohjauskeinovalinnalla, ei kansallisen energiapolitiikan ohjauskeinoratkaisuun pitäisi olla EU:n tasolta huomautettavaa. Näin ollen uusiutuvan energian edistämismääräyksen valossa uusiutuvan energiamuotojen eriarvoistaminen on mahdollista, mutta sitä voidaan myös kritisoida.

4.3 Lähes nollaenergiarakentamisen EU-sääntely ei edellytä eriarvoistamista

Kansallista ratkaisua uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamisesta on syytä tarkastella myös lähes nollaenergiarakentamisen EU-sääntelyn kautta.

²⁴⁷ Ks. TEM:n tiedote 2015. TEM selvittää uutta tukijärjestelmää uusiutuvalle energialle, jonka tavoitteena on lisätä päästöttömän, uusiutuvan energian osuutta kestävästi, teknologianeutraalisti ja kustannustehokkaammin, ottaen huomioon myös omavaraisuutta koskeva tavoite.

²⁴⁸ Kustannustehokkuudesta esim. *Hallitusohjelma* 2015, s. 21–22.

Lähes nollaenergiarakennuksessa käytettävän vähäisen tai olemattoman energian olisi oltava peräisin uusiutuvista lähteistä, mukaan lukien rakennuksen lähellä tai paikan päällä tuotettu uusiutuva energia. Tämä sääntelykehys edellyttää vain rakennuksissa käytettävän energian olevan yleisesti ottaen RES-direktiivin mukaista uusiutuvaa energiaa.

Uusiutuvan energian kansallisen lisäämisvelvoitteen saavuttamisesta johtuen lainsäädäntöhankkeessa päädyttiin siihen, ettei Suomessa aseteta erikseen lähes nollaenergiarakennuksille uusiutuvan energian vähimmäistasoa, sillä nykymuotoisten energiamuotojen kertoimien voidaan katsoa täyttävän RES-direktiivin 13(4)(3) artiklan velvoitteen.²⁴⁹ Lainsäädäntöhankkeen valmisteluasiakirja osoittaa Suomen saavuttavan vuodelle 2020 asetetun 38 prosentin lisäämisvelvoitteen uusiutuvan energian määrässä tavoiteaikataulussa, jos nykyinen kehitys säilyy samana.²⁵⁰ Lainsäädäntöhankkeen valmisteluasiakirjan kirjausta kansallisen lisäämisvelvoitteen saavuttamisesta on mahdollista kritisoida: kansallisen velvoitteen saavuttaminen on tietenkin tärkeää, mutta sen ylittäminen voisi mahdollistaa RES-direktiivin 3 artiklan mukaiset yhteistyöhankkeet²⁵¹, jolloin edistettäisiin laajemmin kuin kansallisella tasolla uusiutuvan energian edistämistä. Uusimpien Energiaviraston raporttien mukaan Suomi saavutti jo vuonna 2014 kansallisen tuotantokiintiönsä, joten tämän valossa olisi perusteltua antaa samankaltaiset mahdollisuudet kaiken tyyppiselle uusiutuvalla energialle.²⁵² Miksi vähimmäistason sijaan olisi tarkoituksenmukaisempaa eriarvoistaa uusiutuva omavaraisenergia ja uusiutuva ostoenergia?

Uusiutuvan energian eriarvoistamista on lainsäädäntöhankkeessa tarkasteltu ensisijaisesti rakennuslupa edellä, sillä asiasta tullaan säätämään rakentamismääräyskokoelmassa. Lainsäädäntöhankkeen yhteydessä rakennuskohtaisen uusiutuvan energian tuotannon on viitattu olevan vain rakennuksen energiatehokkuusomaisuus. Tästä huolimatta kokonaisvaltaisempi tarkastelu olisi tarpeellista, jotta uusiutuvan energian kaiken tyyppiset muodot olisivat yhtä mahdollisia ja kannustettavia RES-direktiivin 13(4) artiklan mukaisesti. Tätä tulkintaani puoltaa myös ajatus siitä, että energiatehokkuussäätely on teknisyydestään huolimatta katsottava ympäristönsuojelulliseksi sääntelyksi, jolla pyritään kestäväan kehitykseen ja ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tälle ajatukselle voidaan hakea tukea myös läpäisyperiaatteesta. Energiatehokkuuden ja uusiutuvan

²⁴⁹ Hallituksen esityksen luonnos 23.11.2015, s. 14–15.

²⁵⁰ YM:n kokousmuistio 3.6.2015. Eurostatin tuoreen tilaston mukaan uusiutuvan energian osuus energiankulutuksessa on Suomessa Euroopan 3. paras: 36,8 %. Ks. *Eurostat: Renewable energy statistics*.

²⁵¹ Ks. VNS 6/2008 vp, s. 36–37. Suomi on aiemmin linjannut, että varautuu saavuttamaan uusiutuvan energian tavoitteet omin toimin, mutta yhteistyöhankkeiden käyttöä ei pitäisi täysin poissulkea.

²⁵² Energiaviraston uutinen 2016.

energian vaatimukset pohjautuvat nimittäin ennen kaikkea EU:n asettamiin ympäristölliisiin tavoitteisiin, vaikka niillä onkin paljon teknisiä piirteitä ja yhteyksiä taloudelliseen toimintaan. Hallituksen esityksen alustavassa luonnoksessa on esitetty, että MRL:n 117 g §:ään kirjattaisiin seuraavasti: ”Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että uusi rakennus sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla suunnitellaan ja rakennetaan lähes nollaenergiarakennukseksi ottaen huomioon luonnonvarojen säästö ja kestävät elinkaariominaisuudet.”²⁵³ Maankäyttö- ja rakennuslakiin yhteydet laveat kirjaukset kestävydestä ovat siten tulossa, mutta tämä pätee myös MRL:n valtuutussäännöksen nojalla annettuun asetukseen, joten on hieman kyseenalaista vedota kyseessä olevan vain tekninen sääntely tai ominaisuus.

Myös lainsäädäntöhankkeen yhteydessä toteutetun FInZEB-hankkeen loppuraportissa päädyttiin siihen, että uusiutuva omavaraisenergia on rakennukseen liittyvä tekninen ominaisuus ja kiinteistön osa, ei käyttäjien ja sopimusten mukaan vaihtuva tilanne.²⁵⁴ Voidaanko lähellä tuotettu uusiutuva energia mieltää yksiselitteisesti rakennuksen ominaisuudeksi? Kansallisesti olisi syytä tarkastella lähes nollaenergiarakentamista kokonaisuutena, jossa ei keskitytä pelkästään energiatehokkuusomaisuuksiin, vaan julkituodaan paremmin myös ympäristölliset näkökohdat. Tämä näkökulma olisi uusiutuvan energian edistämistavoitteen valossa tärkeä, sillä lain esitöiden eräs tehtävä on varmistaa lainsäädäntöhankkeen poliittinen hyväksyttävyys. Lakiesityksen julkilausutut tavoitteet voivat sen vuoksi poiketa lain tosiasiallisesta merkityksestä ja vaikutuksesta.²⁵⁵

Lähes nollaenergiarakentamisen EU-sääntelykehys ei itsessään edellytä uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistavaa tulkintaa. Sääntelyssä pyritään kannustamaan esimerkiksi uusiutuvalla energialla tuotetun tehokkaiden yhteistuotantojärjestelmien huomioimiseen, mutta kansallisessa keskustelussa oleva eriarvoistaminen ei tätä kannustamista toteuttaisi parhaimmalla mahdollisella tavalla. Kansallinen lainsäädäntöhanke onkin tarjoamassa mielenkiintoisen katsantokannan uusiutuvan energian vaatimuksille lähes nollaenergiarakentamisessa. Onko kansallisessa lainsäädäntöhankkeessa pyritty tällä hetkellä jopa liian tarkkaan direktiivin sanamuodon mukaiseen tulkintaan

²⁵³ Hallituksen esityksen luonnos 23.11.2015, s. 28.

²⁵⁴ FInZEB-hankkeen loppuraportti 2015, s. 31.

²⁵⁵ Kumpula et al. 2014, s. 149.

EU:n mallioppilaana arvostamalla uusiutuva omavaraisenergia eri tavalla kuin uusiutuva ostoenergia?²⁵⁶

Seuraavassa alaluvussa pohdin, tavoitellaanko uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamisella hajautettua tuotantoa, johon useissa eri EU-strategioissa viitataan.

4.4 Tavoitellaanko eriarvoistamisella hajautettua tuotantoa?

4.4.1 Kannustaako edistämismääräys hajautettuun tuotantoon?

Uusiutuviin energianlähteisiin pohjautuva energiantuotanto on Euroopassa pääasiassa hajautettua ja paikallista, minkä on katsottu vähentävän unionin yhteiskuntien haavoittuvuutta.²⁵⁷ Uusiutuvien energianlähteiden käyttö ei ole siten sidottu epävarmoihin ennusteisiin fossiilisten polttoaineiden saatavuudesta, mikä parantaa unionin energiaomavaraisuuden tavoittelua.²⁵⁸ Uusiutuvat energialähteet nähdään siten keskeisessä asemassa unionin kestävän tulevaisuuden kannalta.²⁵⁹ Hajautetulla tuotannolla on merkitystä riskienhallinnan välineenä, kun tuotantoyksiköitä on lukumäärällisesti useampia ja laajemmalla alueella.²⁶⁰ Hajautettuun tuotantoon siirtymisellä olisikin EU:n näkökulmasta merkitystä niin sisämarkkinatavoitteiden, energian toimitusvarmuuden kuin ympäristötavoitteiden saavuttamisessa²⁶¹.

Uusiutuvan energian edistämismääräys, ilmastotavoitteet sekä kuluttajien ympäristötietoisuus ovat entisestään lisänneet kiinnostusta hajautettuun tuotantoon²⁶², jolle ei ole massassa nykyisessä lainsäädännössä yksittäistä tai yhtenäistä määritelmää, vaan kyseessä on moniulotteinen kokonaisuus.²⁶³ Hajautettua tuotantoa voidaan kutsua myös sähkö-,

²⁵⁶ Esimerkiksi HS:n uutisen mukaan Suomi määrittelee lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhankkeessa tiukimman kautta, mitä on energiatehokas uudisrakentaminen. Ks. *Konttinen* 2016.

²⁵⁷ *KOM(2006) 848 lopullinen*, s. 3.

²⁵⁸ Eurostatin mukaan EU:n alueella 53,2 % energian kokonaiskulutuksesta katettiin tuontien energialla.

²⁵⁹ *KOM(2006) 848 lopullinen*, s. 3.

²⁶⁰ *SYKE:n raportti* 2015, s. 2.

²⁶¹ Lainsäätämismääräyksessä alueiden komitea ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kiittivät komissiota siitä, että RES-direktiivissä ei korosteta pelkästään ympäristötavoitteita, vaan rinnalle on nostettu myös unionin sisämarkkinanäkökohtien kannalta tärkeät seikat. Ks. esim. *ETSK TEN/338 2008*, kohta 3.4.

²⁶² *Energiatietoisuuden verkkosuositus* 2009, s. 2. Myös kuluttajien kiinnostus pienentää sähkölaskuaan ja pienten tuotantolaitosten hintojen halpeneminen ovat kasvavan kiinnostuksen taustalla.

²⁶³ *SYKE:n raportti* 2015, s. 4.

lämpö- ja jäähdytysenergian lähi-, pien- tai mikrotuotannoksi²⁶⁴, jossa on usein tyypillistä, että energiantuotanto tapahtuu samassa paikassa kuin energian loppukulutus. Tällaisessa tuotannossa tuotettu energia on siis tarkoitettu ensisijaisesti kulutuskohteen omaan käyttöön ja energian verkkoon syöttäminen on vasta toissijainen motiivi.²⁶⁵ Sähkö-, lämpö- ja jäähdytysenergian hajautettu tuotanto on kuitenkin mahdollista myös paikallisessa tai alueellisessa järjestelmässä tai osana laajempaa energianjakoverkostoa.²⁶⁶ Hajautetussa tuotannossa tuotetaan useimmiten pääosin uusiutuvaa energiaa paikallisista energialähteistä.²⁶⁷ Hajautettu tuotanto ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita puhdasta energiaa²⁶⁸, mutta se mahdollistaa sellaisten tuotantomuotojen käytön, jotka suuremmassa mittakaavassa eivät olisi mahdollisia. Jo edellä kerrotut näkökohdat osoittavat mainiosti, miten hankalasta aiheesta on kyse, kun hajautetulle tuotannolle ei ole massa yhtenäistä laintasoista määritelmää.

RES-direktiivin mukaan on asianmukaista siirtyä kohti hajautettua tuotantoa ja tukea hajautettujen uusiutuvaan energiaan liittyvien teknologioiden *demonstrointi- ja kaupallistamisvaihetta* (kursiivi tässä).²⁶⁹ Tämä johdanto-osan kirjaus on ainoa RES-direktiivissä oleva hajautettua energiantuotantoa koskeva kohta, mutta hajautettu tuotanto on ollut paljon esillä valmisteluasiakirjoissa ja strategioissa. Toiminnan demonstrointivaihetta koskeva artiklakin kirjaus on mielestäni mahdollista tulkita sellaiseksi hajautetuksi energiantuotannoksi, jossa uusiutuva energia on tarkoitus johtaa yleiseen verkkoon kaikkein kuluttajien saataville, ei niinkään jättää kiinteistökohtaiseen käyttöön.

Hajautettuun tuotantoon siirtymistä voidaan edistää eri tavoin. Taloudelliset kannustimet ovat muun muassa investointitukia tai syöttötariffeja. Näillä taloudellisilla tukimuodoilla uusiutuvia energiamuotoja voidaan edistää nopeasti, mutta tuilla on ollut myös voimakkaita negatiivisia vaikutuksia energiamarkkinoiden osapuoliin.²⁷⁰ Hajautetun energian-

²⁶⁴ Pientuotantoon viittaavia erilaisia kriteerejä on energiantuotantoa koskevassa lainsäädännössä: esim. laissa sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta (1260/1996), sähkömarkkinalaissa sekä ympäristönsuojelulaissa (527/2014).

²⁶⁵ *Energiatieteellisuuden verkkosuositus* 2009, s. 2-3. *Pienimuotoisen energiantuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti* 2014, s. 9–10. Raportin liitteessä 1 on määritelty yksi malli pienimuotoisesta energiantuotannosta.

²⁶⁶ *SYKEN raportti* 2015, s. 6.

²⁶⁷ *KOM(2006) 848 lopullinen*, s. 3.

²⁶⁸ Ks. esim. *Pienimuotoisen energiantuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti* 2014, s. 55–56. Myös *SYKEN raportti* 2015, s. 5.

²⁶⁹ RES-direktiivi, johdanto-osa (6).

²⁷⁰ *Pienimuotoisen energiantuotannon lisäämistyöryhmän loppuraportti* 2014, s. 14.

tuotannon etuja ovat muun muassa paikallisten energianlähteiden käyttö, paikallisen energian tuotantovarmuuden lisääntyminen, lyhemmät kuljetusmatkat ja pienemmät energiansiirtohäviöt. Uusiutuvan energian tuottaminen hajautetusti tarjoaa myös tulonlähteitä ja työpaikkoja, jolloin sen voidaan katsoa edistävän yhteisöjen kehitystä ja yhteenkuuluvuutta.²⁷¹ On kuitenkin epäselvää, tuottaako hajautettu tuotanto työpaikkoja pitkällä vai lyhyellä aikavälillä. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty ajatus siitä, että uusiutuvaan energian siirtyminen fossiilisista polttoaineista siirtää vain työpaikkoja energiamuodosta toiseen, ei niinkään luo uusia.²⁷² Uusiutuva energian on nimittäin katsottu muodostavan perinteisen energian kattavan korvaajan ja sitä käytetään samojen verkkojen ja kuljetusjärjestelmien kautta.²⁷³ Toisaalta työpaikkojen luomista hajauttamisen etuna ei ole perusteltu kovinkaan vahvasti, vaan se on vain lueteltu yhtenä mahdollisuutena, mikä heikentää kyseisen argumentin painoarvoa.

EU:n uusiutuvan energian edistämisvelvoitteen taustalla vaikuttaa ehdottomasti kestävän kehityksen tavoite, mutta hajautettuun energiantuotantoon kannustaminen on nähtävä ennen kaikkea energian toimitusvarmuuden turvaamisena, EU:n riippumattomuutena tuontienergiasta ja liityntänä sisämarkkinoiden toimivuuteen. Hajautettuun tuotantoon kannustamisella vaikuttaa siten olevan ensisijaisesti sisämarkkinalähtökohta, ei niinkään ympäristölähtökohta, vaikka hajautetussa tuotannossa uusiutuvat energialähteet ovatkin pääosin merkittävässä asemassa.

Hajautettuun tuotantoon on kohdistettu myös kritiikkiä, sillä se saattaa aiheuttaa hallinnollisia ongelmia. Ongelmiin kuuluvat järjestelmien suunnittelun, rakentamisen ja käytön epäselvät ja kannustamattomat lupamenettelyt, erot kansallisissa standardeissa ja sertifiointeissa sekä uusiutuvan energian tekniikoiden keskenään yhteensopimattomat testausjärjestelmät. On myös olemassa esimerkkejä joidenkin jäsenvaltioiden epäselvistä ja syrjivistä säännöistä, joilla säännellään sähköverkkoon pääsyä.²⁷⁴ Hajautettu tuotanto on myös hyvin riippuvainen maantieteellisistä olosuhteista ja säätilan vaihteluista. Lisäksi hajautetun tuotannon epäselvä lainsäädännöllinen määritelmä tuottaa myös haasteita,

²⁷¹ RES-direktiivi, johdanto-osa (6).

²⁷² Penttinen – Talus 2015, s. 41–42. Vrt. *KOM 2012(271) lopullinen*, s. 2. Uusiutuvan energian alalla asetetut tavoitteet käynnistävät investointeja ja siten parantavat työllisyyttä osaamista vaativien tuotantoteknologioiden alalla. Monissa tällaisissa teknologioissa rakennusvaihe on työvoimavaltaisin vaihe.

²⁷³ *KOM(2008) 19 lopullinen*, s. 9. Vrt. *ETSK TEN/338 2008*, kohta 7.1 ETSK:n mukaan komission kanta on ilmeisen harhauttava, sillä hajautettuihin rakenteisiin perustuvat uusiutuvat energiamuodot eroavat osittain täysin "perinteisestä" energiasta, joka on peräisin lähinnä keskitetysti organisoiduista suurista rakenteista.

²⁷⁴ *KOM(2006) 848 lopullinen*, s. 5. Tuotantolaitoksen oikeudesta päästä verkkoon esim. *Kaikkonen 2011*.

koska yksiselitteistä määritelmää ei ole saatavilla tai määritelmä on laadittava tapauskohtaisesti, mikä heikentää sääntelyn ennakoitavuutta.²⁷⁵

Hajautetun tuotannon laajempi käyttöönotto tekisi kuluttajista jossain määrin nykyistä riippumattomampia, mutta toisaalta se muuttaisi nykyistä energiahuoltorakennetta merkittävästi.²⁷⁶ Esimerkiksi aurinkosähköön sekä yhdistettyyn sähkön ja lämmön tuotantoon perustuvat järjestelmät voivat vähentää merkittävästi verkosta saatavan sähkön tarvetta kotitalouksissa sekä toimisto- ja teollisuusrakennuksissa. Kuluttajien muuttuessa ns. kuluttaja-tuottajiksi kiinnostus energia-asioihin ja energiatehokkuuteen lisääntyy sekä energiankäyttöä hallitaan paremmin.²⁷⁷ Tällöin niin sanottu ympäristötietoisuus todennäköisesti lisääntyy, mikä lisää uusiutuvan energian tuntemusta ja hyväksymistä. Näin ollen kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen hajautetun tuotannon kautta olisi oleellinen tapa edistää uusiutuvan energian määrää – voitaisiin jopa sanoa, että hajautetun tuotannon edistämällä olisi informatiivinen ohjauskeinovaikutus.

Unionissa tasolla on siis jatkuva pyrkimys kohti hajautettua tuotantoa, mutta direktiivien tasolla jäsenmaita ei kuitenkaan suoraan edellytetä kannustamaan hajautettuun tuotantoon tai kohdistamaan siihen erityisiä tukimuotoja demonstrointi- tai kaupallistamisvaihetta lukuun ottamatta. Tämä jättää hajautetun tuotannon mahdollisen tukemisen ja sääntelyn muodon melko vapaasti jäsenvaltioiden päätettäväksi, mutta RES-direktiivin systemaattista tavoitetta ja taustalla vaikuttavia strategioita ja komission tiedonantoja tulkittaessa hajautettuun tuotantoon siirtyminen on selvästi unionin sääntelykehityksen hengen mukaista. Hajautettuun tuotantoon kannustaminen on kuitenkin yleisellä tasolla unionissa katsottu uusiutuvan energian edistämistavoitteen mukaiseksi osaksi.

4.4.2 Eriarvoistaminen edistää vain rakennuskohtaista hajautettua tuotantoa

Uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamisessa vaikuttaa olevan kyseessä ennen kaikkea lainsäätäjän ohjauskeinopoliittinen valinta, jossa on painotettu rakennuskohtaiseen hajautettuun tuotantoon siirtymistä lähes nollaenergiarakenusten osalta. Kansallinen ratkaisu ei kuitenkaan huomioi hajautettua tuotantoa kaikessa laajuudessaan, johon katsotaan kuuluvan myös yhteistuotantojärjestelmät. Esimerkiksi EPBD 6 artiklan mukaan uudisrakennusten energiatehokkuuden vähimmäisvaatimusten

²⁷⁵ Samankaltainen ajatus on esitetty myös: *SYKE:n raportti* 2015, s. 24.

²⁷⁶ *ETSK TEN/338 2008*, kohdat 7.1 ja 7.4.

²⁷⁷ *Pienimuotoisen energiantuotannon edistämisyhmän loppuraportti* 2014, s. 14.

täyttämiseksi voidaan ottaa huomioon uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöön perustuvat hajautetut energianhuoltojärjestelmät. Onko rakennuskohtaiseen energiantuotantoon kannustava taseraja kuitenkin kaikkein tarkoituksenmukaisin hajautetun tuotannon ja uusiutuvan energian edistämismittaan kannalta?

EU:n velvoittavan lainsäädännön osalta ei ole saatavissa yksiselitteistä vastausta kansallisen eriarvoistamisen ja hajautetun tuotannon väliseen suhteeseen, joten painoarvoa on annettava EU:n strategioille. Strategiat kannustavat hajautettuun tuotantoon, sillä se on tavoiteltavaa muun muassa toimitusvarmuuden vuoksi, vaikka hajautetusta tuotannosta on esitetty myös edellisessä alajaksossa esittelemääni kritiikkiä.²⁷⁸ Tarkempia edellytyksiä jäsenvaltioiden ohjauksineen ei ole kuitenkaan edellytetty unionin tasolta hajautettuun tuotantoon siirtymisessä. Hajautettuun tuotantoon kannustavien strategiakirjausten valossa kansallisen lainsäätäjän suunnittelema ratkaisu olisi tietyllä tapaa oikeasuhtainen ja mahdollinen, vaikka heikkoutena voidaan pitää sitä, ettei siinä otettaisi hajautettua tuotantoa huomioon laajemmin, mikä olisi Suomen laajan CHP-tuotannon kannalta olennaista.

Tarkastellessa rakennuskohtaisen hajautetun tuotannon ja eriarvoistamisen välistä suhdetta on pidettävä mielessä, että kokonaisvaltainen rakennuskohtaiseen hajautettuun tuotantoon pyrkiminen ei välttämättä ole esimerkiksi kansallisen energiantuotantorakenteen ja ilmasto-olojen kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Näitä näkökohtia ei sovi unohtaa pohdittaessa uusiutuvan energian edistämismittaan sisältöä lähes nollaenergiarakentamisessa.

Laajamittainen rakennuskohtainen hajautettu tuotanto muuttaisi energiajärjestelmän rahoitusperusteita ja saattaisi vaikuttaa heikentävästi kokonaisenergiatehokkuuteen.²⁷⁹ Toisaalta eriarvoistaminen saattaisi kehittää entisestään Suomen kilpailulle vapautettuja energiamarkkinoita.²⁸⁰ Perinteisten energiayhtiöiden olisi kehitettävä entisestään toimintaansa esimerkiksi profiloitumalla tai kehittämällä uusia tuotteita, jotta ne pysyisivät hajautetun rakennuskohtaisen pientuotannon mukana. On kuitenkin huomioitava, että jo tällä hetkellä esimerkiksi aurinkopaneelien tuottamaa ylijäämäenergiaa voidaan Suomessa

²⁷⁸ VNS 6/2008 vp, s. 30. Myös Suomen kansallinen ilmasto- ja energiastrategia asettaa tavoitteeksi kansallisen energiahuollon ympäristöllisen kestävyuden, toimitusvarmuuden ja kilpailukyyn.

²⁷⁹ TEM-muistio 2015, s. 5.

²⁸⁰ Sähkösäätömarkkinoiden vapauttamisesta kilpailulle ks. *Guimaraes-Purokoski* 2009, s. 213.

myydä energiayhtiöille, joten kuluttaja-tuottajien asemaa energiamarkkinoilla on jo tähän mennessä otettu huomioon.²⁸¹

Kohtuullisena pysyvä sähkön pientuotanto ei kuitenkaan arviointien mukaan vaikuta suuresti energiamarkkinoiden toimintaan.²⁸² Lähes nollaenergiarakentamisen osalta olisi perusteltua olettaa pientuotannon pysyvän kohtuullisena, kun ottaa huomioon uudisrakentamisen vuosittaisen määrän suhteessa korjausrakentamiseen.²⁸³ Ei ole myöskään perusteltua olettaa, että kaikkien uudisrakennusten vähäinen tai lähes olematon energiantarve katettaisiin hajautetun tuotannon menetelmin, vaikka siihen energiatehokkuussäätelyssä kannustetaankin, sillä on huomioitava rakennuttajien ja rakennusten omistajien valinnanvapaus rakennuksessa käytettävien energialähteiden valinnassa. Tämä näkökulma saisi toisaalta aivan uudenlaisen merkityksen, mikäli lähes nollaenergiarakentamista koskevat vaatimukset siirtyvät edes jossain muodossa olemassa olevaan rakennuskantaan tai vaatimuksia lähes nollaenergiarakentamisesta sisällytettäisiin kaavoituksen piiriin.²⁸⁴ Näissä kahdessa edellä mainitussa tilanteessa vaikutuksia olisi huomattavasti laajemmin ja kriittikki energiamarkkinoiden muuttumisesta saisi enemmän painoarvoa.

Lisäksi pohjoisella pallonpuoliskolla sijaitsevan Suomen ilmasto-olosuhteet asettavat energiatehokkuudelle suuria vaatimuksia verrattuna moneen muuhun EU:n jäsenvaltioon, sillä ilmasto-olosuhteiden puolesta Suomi luokitellaan antarktiseksi alueeksi.²⁸⁵ On perusteltua, että ilmasto-olosuhteiden synnyttämät vaatimukset näkyvät myös niin uusiutuvan energian kuin energiatehokkuuden vaatimuksissa. Esimerkiksi aurinkopaneelien tuottama uusiutuva energia on sidoksissa auringonpaisteeseen, jota ei ole saatavilla Suomen maantieteellisen sijainnin takia tasaisesti ympäri vuoden.²⁸⁶ Myöskään uusiutuvan energian varastointijärjestelmät eivät ole kovin kehittyneitä.²⁸⁷ Tällöin rakennuskohtaista

²⁸¹ Motiva 2016a. Tuotantolaitoksen oikeudesta päästä verkkoon ks. *Kaikkonen* 2012.

²⁸² *Pienimuotoisen energiatuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti* 2014, s. 55.

²⁸³ Ks. *Suomen virallinen tilasto (SVT): Rakennukset ja kesämökkit. Rakennuskanta* 2014. Suomessa oli esimerkiksi vuoden 2014 lopussa lähes 1,5 miljoonaa rakennusta ja edellisvuodesta rakennuskanta kasvoi 13 500 rakennuksella.²⁸³ Rakennuskanta uusiutuu siten tällä hetkellä noin prosentin vuositahtia. Ks. *Korjausrakentamisen strategian toimeenpanosuunnitelma* 2009, s. 9. Tähän hitaaseen uusiutumistahtiin ei ole odotettavissa uusia muutoksia tulevaisuudessa esimerkiksi heikon taloustilanteen ja asuntokaupan heikentymisen vuoksi.

²⁸⁴ Kaavoitus, jossa toteutettaisiin lähes nollaenergiarakentamista tai energiatehokkuuden vaatimuksia, edellyttäisi myös esimerkiksi PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteuttamista.

²⁸⁵ Ilmasto-olosuhteista tarkemmin ks. esim. *HE 2006/170 vp*, s. 5.

²⁸⁶ *HE 2006/170 vp*, s. 5. Ks. myös *Suomen ilmastopaneelin raportti* 2013, s. 2. Uusiutuvan energian hajautettu tuotanto vaatii varastointijärjestelmiä, koska energiantuotanto ei ole säädettävissä ja voi muodostua epäsuhta tuotannon ja kulutuksen välillä.

²⁸⁷ Motiva 2016b.

uusiutuvan energian tuotantoa joudutaan mahdollisesti täydentämään muilla energiamuodoilla. Toisaalta Suomen luonnonvarojen on todettu mahdollistavan uusiutuvan energian käytön lisäämisen, minkä käynnistämiseksi kuitenkin tarvitaan nykyisten tuki- ja ohjausjärjestelmien tehostamista ja rakenteiden muuttamista, mikä merkitsisi omalta osaltaan vaikutuksia energiamarkkinoiden kansalliseen rakenteeseen.²⁸⁸ Ilmasto-olojen lisäksi Suomen yhdyskuntarakenne edellyttää, että hyödynnettävissä olisi hyvin erityyppisiä ratkaisuja, sillä energian tuotanto maaseudulla tai haja-asutusalueella eroaa kaupunkialueen tuotannosta.²⁸⁹

Seuraavassa alaluvussa pohdin eriarvoistamista yhdenvertaisuusperiaatteen avulla, sillä yhdenvertaisuus on sekä EU:n että kansallisella tasolla keskeinen periaate ja sen on katsottu olevan merkityksellinen kaikessa julkisessa toiminnassa. Voidaanko yhdenvertaisuusperiaatteesta saada tulkintaohjeita edistämismuutosten ja eriarvoistamiseen?

4.5 Näkökulma: uusiutuvien energialähteiden yhdenvertainen kohtelu

4.5.1 Uusiutuvien energialähteiden yhdenvertaisuuden arviointikriteeri

Perustuslain (11.6.1999/731, ”PL”) 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi luonnehdittu säännös edellyttää, että samanlaisia tilanteita on kohdeltava samalla tavalla.²⁹⁰ Samankaltaisen kohtelun vaatimus on myös yksi Euroopan unionin oikeuden periaatteista, joka on määritelty muun muassa SEU 13 artiklassa. Periaatteen mukaan toisiinsa verrattavia samankaltaisia tilanteita ei saa kohdella toisistaan poikkeavasti, eikä erilaisia tilanteita saa kohdella samankaltaisesti, ellei kohtelu ole objektiivisesti arvioiden perusteltua.²⁹¹ Yhdenvertaisuusperiaate sisältää ajatuksen muodollisesta eli oikeudellisesta²⁹² sekä tosiasiallisesta eli aineellisesta yhdenvertaisuudesta.²⁹³ Lisäksi PL:n 6.2 §:n perimmäisenä tarkoituksena on

²⁸⁸ VNS 6/2008 vp, s. 36.

²⁸⁹ Maaseudulle sopivammista tuotantomuodoista ks. *Suomen ilmastopaneelin raportti*, s. 6.

²⁹⁰ Hallberg et al. 2010, III osa 2 luku johdanto.

²⁹¹ Jans - Vedder 2012, s. 21.

²⁹² Hallberg et al. 2010, III osa 2 luku johdanto. *Muodollinen eli oikeudellinen* yhdenvertaisuus tarkoittaa, että jossakin oikeudellisesti merkittävässä suhteessa samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla. Tästä poikkeaminen voi merkitä syrjintää, jollei muunlaiselle kohtelulle ole esitettävissä objektiivista ja kohtuullista oikeutusperustetta

²⁹³ HE 309/ 1993 vp, s. 42. *Tosiasiallinen eli aineellinen* yhdenvertaisuus kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden kautta oikeuden tehtävänä nähdään yhtäläisen kohtelun turvaaminen ja eriarvoisuuden poistaminen. Tämä edellä mainittu eriarvoisuus saattaa

omalta osaltaan estää syrjivä lainsäädäntö. Toinen momentti ei kuitenkaan sisällä lainsäätäjään kohdistuvaa velvollisuutta poistaa olemassa olevia asiallisesti syrjiviä sääntelyitä. Ehdoton tai ainakin mekaaninen yhdenvertaisuus saattaa perustuslakivaliokunnan mukaan rajoittaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa ja valtaa päättää valtionaloudesta.²⁹⁴

Yhdenvertaisuus on kaikessa julkisessa toiminnassa oleellisessa asemassa.²⁹⁵ Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että sääntelyn kyky hyödyntää yhdenvertaisuutta on yksi lainvalmistelussa hyödynnettävä standardi.²⁹⁶ Yhdenvertaisuusperiaatteessa on myös kyse ”hyvin yleisellä tasolla lausutusta oikeusperiaatteesta, jonka noudattamisen hyväksyttävyyttä kukaan ei kiistä”.²⁹⁷ Yhdenvertaisuuden voidaan katsoa olevan kokonaisuutta ohjaava yleinen periaate, jonka puitteissa toiminnan on oltava.²⁹⁸ On kuitenkin muistettava, että yhdenvertaisuusperiaatteen pohjalta voidaan tarkastaa esimerkiksi kaavaillun lakiehdotuksen tai viranomaispäätöksen hyväksyttävyys, mutta sen perusteella ei ole syytä tehdä päätöksiä.²⁹⁹ Mikäli lakiehdotus tai viranomaispäätös voidaan perustella oikeudellisesti hyväksyttävästi, on yhdenvertaisuusedellytys läpäisty.³⁰⁰ Näin ollen energiatehokkuuden määrittelemisessä voidaan yhdenvertaisuusperiaatteen avulla tarkastella uusiutuvan omavaraisenergian ja johdetun uusiutuvan energian eriarvoistamisen hyväksyttävyyttä, mutta yhdenvertaisuusperiaatteen nojaten ei voida tehdä asiassa ratkaisua lähes nollaenergiarakennuksen taserajasääntelystä.

Onko uusiutuvan omavaraisenergian ja johdetun uusiutuvan energian erilainen kohtelu eri toimijoita syrjivää? Asettavatko energiamuotokertoimet lähes nollaenergiarakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä esimerkiksi keskitetympin yleisen verkon kautta

johtua lainsäädännöstä, julkisen vallan toimista tai yksityisistä toimijoista.. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen saattaa merkitä poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta hyväksyttävän tarkoituksiperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa. Ks. tarkemmin *Hallberg et al.* 2010, III osa 2 luku johdanto.

²⁹⁴ Ks. esim. *PeVL 64/2010 vp*, s. 2.

²⁹⁵ *Warsta* 2008, s. 7 ja 52. Lisäksi yhdenvertaisuuden peruste on korostunut entisestään vuonna 2014 voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain (1325/2014) myötä. Yhdenvertaisuuslailla pyritään edistämään ja turvaamaan yhdenvertaisuuden toteutumista. Lain soveltamisalaan kuuluvat 2 §:n mukaan kaikki henkilöt, jotka ovat niin julkisessa kuin yksityisessä toiminnassa harjoittaessaan elinkeinoa. Ks. myös *Sallinen* 2007, s. 312–315. Yhdenvertaisuuden periaate saa institutionaalista tukea useista eri säädöksistä, mikä osoittaa sen korostuneen aseman ja periaatetta kohtaan on otettava tiukempi asenne. Vrt. *Kumpula et al.* 2014, s. 97. Yleisestä hallinto-oikeudellisesta päätöksenteosta poiketen yhdenvertaisuusperiaatteen argumentatiivinen käyttöala ympäristönsuojeluoikeudessa on käytännössä ollut varsin suppea, mutta kaavoitukseen liittyvässä päätöksenteossa sen merkitys on keskeinen. Kaavoituksessa kiinteistöjen omistajia on rakennusoikeuden kohdentamisessa pyrittävä kohtelemaan yhdenvertaisella tavalla.

²⁹⁶ *Warsta* 2008, s. 7.

²⁹⁷ *Majamaa* 2003, s. 607.

²⁹⁸ *Warsta* 2008, s. 11.

²⁹⁹ *ibid.*

³⁰⁰ *ibid.*

energiaa tuottavat energiayhtiöt eriarvoiseen asemaan rakennuskohtaista hajautettua tuotantoa harjoittavien kanssa? Edellä esitetyt kysymykset tarjoavat mahdollisuuden mielenkiintoisen yhdenvertaisuuslottuvuuden tarkasteluun. Energiatehokkuutta määriteltäessä eriarvoistuksen kohteena ovat suoraan energialähteet ja tekniikka, mutta energiategokkuussäätelyllä on vähintään epäsuoria tai välillisiä vaikutuksia niin rakennuttajiin, rakennusten ja kiinteistöjen omistajiin, energiantuottajiin kuin energiankäyttäjiin, joten yhdenvertaisuusperiaatteen argumentaatiovaikutusta on syytä tarkastella.³⁰¹

Yhdenvertaisuusperiaatteen käyttäminen arviointikriteerinä saattaa aiheuttaa ongelmia siinä, minkä suureen tai ominaisuuden kautta yhdenvertaisuutta arvioidaan. Yhdenvertaisuus on nimittäin samankaltaisuusarviointia, jonka kohteet ovat useilta piirteiltään tai laadultaan samankaltaisia, mutta voivat toisaalta samanaikaisesti olla muissa suhteissa erilaisia.³⁰² Yhdenvertaisuus on siis ennen kaikkea suhteellista.³⁰³ Olisiko uusiutuvan energian yhdenvertaisuutta edellytettävä yleisesti uusiutuvien energialähteiden kesken eli kaikkia uusiutuvaa energiaa ylipäänsä lähes nollaenergiarakennuksiin valitsevia yhteiskunnan toimijoita kohdeltaisiin samankaltaisesti? Vai olisiko yhdenvertaisuusnäkökulman mittapuuna samanlainen kohtelu samanlaisten energiamuotojen tai -lähteiden välillä? Pitäisikö yhdenvertaisuusarvioinnissa antaa toisaalta painoarvoa käytettävissä oleville tekniikoille eli samankaltaisia tekniikoita valitsevia toimijoita olisi kohdeltava samankaltaisesti? Jokaiselle edellä mainitulle samankaltaisuuskriteerille löytyy perustelunsa.

Ensinnäkin uusiutuvan energian edistämismäärä koskee niin yleisellä tasolla kuin lähes nollaenergiarakennuksissa kaikentyypistä uusiutuvaa energiaa, jolloin samankaltaisuusarvioinnin tekeminen olisi perusteltua sen mukaan, luokitellaanko rakennuksessa käytettävä energia uusiutuvaksi vai ei. Tällöin huomioita ei kiinnitettäisi siihen, onko kyseessä uusiutuva omavaraisenergia tai uusiutuva ostoenergia. Kyseinen arviointikriteeri takaisi, että kaikkia lähes nollaenergiarakennukseen uusiutuvan energiaa valitsevia yhteiskunnan toimijoita kohdeltaisiin samalla tavalla riippumatta valitusta uusiutuvan energian muodosta. Toisaalta uusiutuva energia on heterogeeninen joukko erilaisia tuotantomuotoja, jotka kehittyvät jatkuvasti, joten samankaltaisuusarviointi perustuisi lähinnä uusiutuvan

³⁰¹ Argumentaatiovaikutuksesta ks. *Helin* 2012, s. 21. Tämä merkitsee, että perusoikeuksissa ilmaisunsa saanutta yhdenvertaisuusperiaatetta otetaan argumentaatioissa huomioon sillä painolla, jonka asianomaisella oikeuden alueella sovellettava oikeuslähdeoppi jättää reaalisisille ja arvoargumenteille.

³⁰² *Kulla* 2004, s. 103. Ks. myös *Saraviita* 2000, s. 121.

³⁰³ *Kulla* 2004, s. 103.

energian yleiseen määritelmään, joka on ”energiälähde, joka palautuu nopeasti osittain tai kokonaan uudelleen hyödynnettäväksi ja jonka varanto ei pitkällä aikavälillä vähene.”³⁰⁴ Tämä edustaisi yhdenvertaisuusarvioinnin mittapuun asettamisessa mielestäni laavaa tulkintaa, mutta olisi myös uusiutuvan energian edistämismääräysten mukainen. Lisäksi asettamalla arviointikriteeri tälle tasolle mahdollistettaisiin samalla direktiivien hengen mukainen teknologioiden kehittäminen ja kehittyminen jättämällä mahdollisimman laaja valinnanvara erilaisille teknisille ratkaisuille.

Toiseksi samanlainen kohtelu samanlaisia energiamuotoja tai -lähteitä käyttävien välillä olisi perusteltua, sillä kyseessä olisi samasta energialähteestä tuotettu energia. Samankaltaisuuden arviointi perustuisi tässä tapauksessa samaan uusiutuvaan energiamuotoon tai -lähteeseen, kuten aurinkoon, käytetystä tekniikasta riippumatta. Näin ollen se, onko kyseessä rakennuskohtainen tuotanto vai yleisen verkon kautta johdettu energia ei vaikuttaisi. Energiälähteittäin tapahtuva yhdenvertaisuuden arviointi saattaisi kylläkin asettaa energian alkuperätakuuvaatimuksille uusia haasteita. Uusiutuvien energialähteiden erotelu lajeittain ei olisi kuitenkaan täysin linjassa uusiutuvan energian edistämismääräysten kanssa, mutta yhdenvertaisuutta arvioitaessa riittävän samankaltaisia energiamuotoja valitsevia toimijoita kohdeltaisiin tällä arviointikriteerillä samalla tavalla. Tämä voisi toisaalta olla myös EU-sääntelyn valossa mahdollinen samankaltaisuusarviointi, mikäli kaikki uusiutuvat energialähteet arvostettaisiin paremmin kuin fossiiliset. Jokaisella jäsenvaltiolla on käytännössä mahdollisuus itse valita se uusiutuvien energiamuotojen joukko, jota hyödynnetään energiantuotannossa³⁰⁵. Tämä arviointikriteeri vastaisi myös tällä hetkellä kansallisesti käytössä olevia energiamuotojen kertoimia, joissa samankaltaisuusarviointi tehdään energiamuodon perusteella.

Kolmas arviointikriteeri antaisi painoarvoa tekniikalle, jota käytetään uusiutuvan energian tuotannossa. Uusiutuvan energian edistämiseksi riittävän samankaltaisia tekniikoita tai teknisiä ratkaisuja olisi kohdeltava samankaltaisesti riippumatta uusiutuvasta energialähteestä. Tämä arviointikriteeri ei parhaimmalla mahdollisella tavalla toteuta kuitenkaan teknologianeutraaliuden vaatimusta. Energiantuotantotekniikat kehittyvät kuitenkin jat-

³⁰⁴ Tilastokeskuksen määritelmä.

³⁰⁵ Talus et al. 2010, s. 59.

kuvasti, joten jossakin vaiheessa, kun uusiutuvien energiamuotojen tarkemmat ympäristö- ja muut vaikutukset ovat paremmin tiedossa³⁰⁶, voikin olla perustellumpaa tehdä ohjauskeino- tai lainsäädännöllisiä eroja eri energialähteiden ja teknologioiden välille, mutta nykyisen tiedon valossa erot voivat jäädä vielä puutteelliseksi. Teknologioiden kehittyminen tarjoaa varmasti tulevaisuudessa mielenkiintoisia pohdintoja uusiutuvan energian edistämiseen liittyvässä keskustelussa.

Uusiutuvan energian edistämismääräyksen mahdollisimman täysimittaiseksi toteuttaminen onnistuisi parhaiten asettamalla yhdenvertaisuuskriteeri ensimmäisen arviointikriteerin mukaan, jossa kaikki uusiutuva energia saisi samankaltaisen kohtelun. Ensimmäinen arviointikriteeri on toisaalta niin sanottu ideaalitila, jota kannattaa tavoitella uusiutuvan energian edistämiseksi.³⁰⁷ Lainsäädännöllä ei kuitenkaan usein voida saavuttaa ideaalitilaa useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksen huomioimisen vuoksi. Yhdenvertainen kohtelu pitäisi siten vähintään toteuttaa samanlaisille energialähteille käytettävistä teknologioista huolimatta eli toisen arviointikriteerin pohjalta. Tämä olisi myös unionin tasolta hyväksyttävä yhdenvertaisuuden taso.

4.5.2 Arviointia uusiutuvien energialähteiden yhdenvertaisesta kohtelusta

Olisiko perusteltua arvostaa kaikki uusiutuva energia samanarvoiseksi uusiutuvan energian edistämismääräyksen valossa, kun määritellään rakennuksen energiatehokkuutta? Komissio on jo esityksessään RES-direktiiviksi korostanut, että Euroopan unionin on varmistettava, että kaikille uusiutuvan energian tuottajille niin yhteisössä kuin sen ulkopuolellakin taataan tasavertaiset toimintamahdollisuudet.³⁰⁸

Hallituksen esityksen luonnoksessa on korostettu energiamuotojen kertoimien olevan sen verran pieniä, ettei suurta eroa synny E-luvun määrittämisessä.³⁰⁹ Energiamuotokerto-

³⁰⁶ Uusiutuvalla energiantuotannolla on todistettusti myös ympäristövaikutuksia, vaikka kyseessä onkin yleensä ympäristöystävällisempi energiantuotantomuoto. Ks. *Pienimuotoisen energiantuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti* 2014, s. 55–56.

³⁰⁷ Ks. *Helin* 2012, s. 20. Uudemman perusoikeusdiskurssin ns. perusoikeusfundamentalismin mukaan perusoikeudet ovat optimointikäskyjä, ja tulkintavaihtoehtoista on valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista. Tämän valossa arviointikriteeri 1 olisi siten valittava arviointikriteeriksi. Vaikka tämän väitteen voi hyväksyä, on muistettava, että yhdenvertaisuusperiaatteen ensisijaisena tarkoituksena on toimia hyväksyttävyyssuhteena energiatehokkuussääntelyssä.

³⁰⁸ *KOM(2008) 19 lopullinen*, s. 4.

³⁰⁹ Energiamuotokertoimista hallituksen esityksessä: *Hallituksen esityksen luonnos* 23.11.2015, s. 23.

mien erot ovat sen verran pieniä, ettei niiden tässä tilanteessa voi katsoa johtavan kohtuuttomaan tilanteeseen. Esimerkiksi uusiutuvan ostoenergian ja kaukolämmön välillä on kahden desimaalin ero, mikä on mahdollista perustella esimerkiksi tekniikkaeroilla. Toisaalta uusiutuvan omavaraisenergian ja kaukolämmön ero on seitsemän desimaalia, millä saattaa olla jo merkitystä. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan energiamuotokertoimia määrittäessä arvioidaankin jalostamattoman luonnonenergian kulutusta, uusiutuvan energian käytön edistämistä sekä lämmitystapaa energiantuotannon yleisen tehokkuuden kannalta.³¹⁰ Erilaiset energiamuotokertoimet rakennukseen johdetun ostoenergian osalta vaikuttavat yhdenvertaisuusarvioinnin näkökulmasta perustelluilta. Myös EPBD:n liitteessä 1 esitetty vertailumenetelmäkehys kehottaa energiamuotojen kertoimien käyttämiseen. Energiamuotojen kertoimilla on kuitenkin merkittävä ohjauskeinovaikutus, joten kertoimien olisi oltava ajantasaisia ja vastattava teknologioiden kehitystä. Lisäksi kertoimilla olisi pyrittävä tehokkaammin huomioimaan vaikutukset ympäristöön.³¹¹

Yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta olisi kuitenkin ongelmallista, mikäli täysin samalla tavalla, esimerkiksi aurinkokeräimin tuotettu uusiutuva energia voitaisiin arvostaa eri tavalla riippuen vain siitä, onko kyseinen energia tuotettu rakennuskohtaisesti vai onko uusiutuva energia johdettu ostoenergiana rakennukseen. Miksi ostoenergiana rakennukseen johdettu, vastaavin menetelmin kuin rakennuksessa tuotettu uusiutuva energia ei vaikuta samanarvoisesti energiatehokkuutta määriteltäessä? Eikö kumpikin edistäisi yhtä lailla uusiutuvaa energiaa?

Tämä on ongelmallista etenkin, jos eriarvoistavan kohtelun perusteena on ainoastaan se, johdetaanko energia yleiseen verkkoon vai jääkö se hyödynnettäväksi rakennuksessa. Eriarvoisen kohtelun välittömänä kohteena on tietenkin energia, mutta eriarvoisella kohtelulla on suoria ja epäsuoria vaikutuksia moniin eri toimijoihin. Uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamisella asetetaan kiinteistön ja rakennuksen omistajat eriarvoiseen asemaan. Ne rakennuksen omistajat, jotka päätyvät hankkimaan uusiutuvan energian ostoenergiana, joutuvat rakennuttamaan energiatehokkaamman rakennuksen kuin ne rakennusten omistajat, jotka tuottavat uusiutuvaa omavaraisenergiaa. Mikäli rakennuksen omistajalla ei esimerkiksi kiinteistön sijainnin vuoksi ole mahdollista asentaa kiinteistö- tai rakennuskohtaisia aurinkokeräimiä, saattaisi tällä olla

³¹⁰ Hallituksen esityksen luonnos 23.11.2015, s. 30.

³¹¹ Ks. esim. *Kaukolämpö graafeina* 2014. Uusiutuvan energian osuus esimerkiksi yhteistuotannosta on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana yli kaksinkertaiseksi. Nykyiset energiamuotojen kertoimet ovat tulleet voimaan vuonna 2012.

vaikutuksia omistajansuojakysymyksinä. Toisaalta uudisrakentamisen osalta tämä selviäisi jo rakennuslupaa haettaessa ja myönnettäessä.³¹² Mikäli tämä soveltuisi myös olemassa olevaan rakennuskantaan, muodostuisi yhdenvertaisuuskysymys huomattavasti olennaisemmaksi.

Lähes nollaenergiarakentamisen lainsäädäntöhanke perustuu laajalle viranomaisarvioinnille. Perustuslakivaliokunta on 2000-luvulla toistanut aikaisempien kannanottojensa mukaisesti, ettei yhdenvertaisuusperiaate saa asettaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkintavallalle pyrittäessä yhteiskunnan kehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti, että yhdenvertaisuussäännöksen mukaista eivät ole mielivaltaiset erottelut eivätkä kohtuuttomiksi muodostuvat erot. Valiokunnan mukaan energiapoliittisiin valintoihin perustuva tukisääntely ja sille asetettavat aineelliset ja ajalliset rajat kuuluvat valiokunnan mielestä lainsäätäjän normaalin harkintavallan piiriin.³¹³

Kyseessä ei siten ole tosiasiallisesti niin kohtuuton ero eri energiamuotojen tai toimijoiden välillä, minkä pohjalta olisi syytä väittää eriarvoisuuden olevan täysin perusteetonta. Yhdenvertaisuusperiaatteen ei siis pitäisi muodostua ongelmaksi tältä kannalta. Näin on etenkin silloin, jos lähes nollaenergiäsääntelyssä pyritään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen eli valitsemaan sääntelytaso, joka ei aseta ketään yhteiskunnan toimijaa *kohtuuttomaan* asemaan. Tämän lisäksi on muistettava, että rakennuksen energiatehokkuudessa sovellettava kokonaisenergiälaskenta antaa aiempaa enemmän vapauksia suunnitella rakentamiskäytös siten, mikä on kokonaisuuden kannalta toimivinta ja edullisinta. Joustavuuden ja tasavertaisen kohtelun näkökulmasta olisi kuitenkin tärkeää, että rakentamismääräyksissä asetetaan tavoitteet, mutta ei lukita keinoja niiden saavuttamiseksi. Eri materiaaleille, järjestelmille ja laitteille on turvattava tasaveroinen kohtelu, jos niillä pystytään saavuttamaan sama päämäärä eli uusiutuvan energian edistäminen.³¹⁴

Lainsäätäjän tulisi pyrkiä lähes nollaenergiarakentamisen ja uusiutuvan energian vaatimusten asettamisessa mahdollisimman joustavaan sääntelyyn³¹⁵, jotta voitaisiin varmis-

³¹² Esim. *Tarasti* 2011, s. 19–20.

³¹³ Ks. esim. *PeVL 37/2010 vp*, s. 3. Esimerkiksi syöttötariffijärjestelmään siirtymisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on arvioinut yhdenvertaisuussäännöksen soveltumista oikeushenkilöihin. Lakiehdotuksen sisältämien energiapoliittisten valintojen katsottiin myös toteuttavan PL 20 §:ssä tarkoitettua vastuuta ympäristöstä. Lähes nollaenergiarakentamisen suhdetta PL 20 §:ään on pohdittu myös HE:n alustavassa luonnoksessa. Ks. *Hallituksen esityksen luonnos* 23.11.2015, s. 27.

³¹⁴ Materiaalien, järjestelmien ja laitteiden tasaveroisesta kohtelusta ks. *Rakennusteollisuus* 2010, s. 9.

³¹⁵ Nykyiset kokonaisenergiatarkasteluun perustuvat rakentamismääräykset mahdollistavat energia- ja rakennusalan innovatiiviset ja kustannustehokkaat suunnitteluratkaisut. Ks. *ERA 17 -raportti* 2010, s. 61.

taa niin energia-alan toimijoiden kuin rakennusten omistajien yhdenvertaisuuden toteutuminen sääntelyn soveltamisessa riippumatta kiinteistön tai rakennuksen sijainnista tai käytetyn uusiutuvan energian tuotantomuodosta. Joustavuus kannustaisi myös energia-
viisaampiin ratkaisuihin, jolla voi olla positiivisia vaikutuksia kansantaloudelle, kun energiaviisaampia nollaenergiaratkaisua pystyttäisiin hyödyntämään vaikkapa viennissä.³¹⁶ Tämä mahdollistaisi myös sijoittajien kannalta paremman ennakkoinnin. Toisaalta sääntelyssä pitäisi huomioida teknologian kehitys ja ympäristövaikutukset. Lainsäädäntöpohjan olisikin tarjottava mahdollisimman neutraali ja yhdenvertainen sääntelypohja uusiutuvan energian erilaisille muodoille lähes nollaenergiarakentamisessa. Tähän teknologia-neutraaliuteen löytyy myös kannustusta direktiivien ja strategioiden tasolta.³¹⁷ Uusiutuvaan energiaan liittyvät verovapautukset ovat Suomessa myös teknologia-neutraaleja, jotka kannustavat uuden kehittämiseen.³¹⁸ Miksei tämä teknologia-neutraalius voisi koskea myös valintaa uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian välillä?

4.6 Johtopäätöksiä: tuoko kansallinen ratkaisu jotain uutta edistämismelvoitteen sisältöön?

Uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian erilainen kohtelu on monisyinen asia. Lähes nollaenergiarakentamiseen liittyvää uusiutuvan energian edistämismelvoitetta on tarkasteltava kokonaisuutena, johon vaikuttavat esimerkiksi EU:n ilmasto- ja energiatavoitteet, kansallinen energiapolitiikka, hajautetun tuotannon ja uusiutuvan energian edistämismelvoitteen vaikutukset. Lisäksi oma merkityksensä on uusiutuvan energian tukijärjestelmillä, joita olen tässä tutkielmassa vain sivunnut lyhyesti.³¹⁹

Uusiutuvan energian edistämismelvoite tai lähes nollaenergiarakentamista koskevat artikkelat eivät sisällä vaatimusta eriarvoistamisesta. Eriarvoista kohtelua ei näin ollen edellytetä, mutta sitä ei ole myöskään suoranaisesti kielletty. Näin ollen edistämismelvoitteen valossa kansalliset painotukset uusiutuvan energian välillä ovat mahdollisia. Tämän tut-

³¹⁶ *Pienimuotoisen energiatuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti* 2014, s. 14. Globaalit energiainvestoinnit painottuvat tulevina vuosina uusiutuvaan energiaan.

³¹⁷ Esim. RES-direktiivi, johdanto-osa (1). Ks. myös *Hallitusohjelma* 2015, s. 21–22.

³¹⁸ *Pienimuotoisen energiatuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti* 2014, s. 46–47.

³¹⁹ Tukijärjestelmät ovat merkittäviä mm. kansantaloudelle ja energiamarkkinoiden rakenteella riippuen siitä, miten tukia suunnataan uusiutuvaan energiaan ja hajautettuun energiantuotantoon esim. *Suomen ilmastopaneelin raportti* 2013, s. 19–21. Ks. *TEM:n uutinen* 2015.

kielman kysymyksenasettelun valossa vaikuttaa, että kyseessä on lainsäätäjän energiapolitiittinen ohjauskeinovalinta. Yhdenvertaisuusarvioinnissa uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian välille ei muodostu tosiasiallisesti kohtuutonta eroa, vaikkakin ideaalitulanteessa kaikkia uusiutuvia energialähteitä olisi edistämismääräiseksi toteuttamiseksi kohdeltava samankaltaisesti. Tämä ohjauskeinovalinta on oiva esimerkki energia-alan voimakkaasta poliittis-yhteiskunnallisesta ulottuvuudesta, jota onkin kuvattu energia-alan yhdeksi erityispiirteeksi. Nähdäkseni eriarvoistaminen on kansallisen energiapolitiikan ratkaisu ja tämän ratkaisun analysoiminen edellyttäisi laajempaa energiapolitiikan tuntemusta. Aihepiirissä onkin piirteitä oikeudellisista, poliittisista, yhteiskunnallisista ja teknisistä kysymyksistä.³²⁰ Tutkimusongelman voidaan kuvailla siten toteuttavan perinteistä energia-alan kysymyksenasettelua ja monitieteisyyttä.

Uusiutuvan energian kansallisten edistämistoimien on syytä olla kunnianhimoisia EU:n osoittaman esimerkin mukaisesti, mutta lainsäätäjän olisi muistettava, että liian korkeita tavoitteita tai normiohjausta asettamalla voidaan toisaalta vaikeuttaa tavoitellun päämäärän saavuttamista. Kansallinen ratkaisu uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamisesta osoittaa uusiutuvan energian edistämismääräiseksi toteuttamiseksi kohdeltava samankaltaisesti. Tämä ohjauskeinovalinta on oiva esimerkki energia-alan voimakkaasta poliittis-yhteiskunnallisesta ulottuvuudesta, jota onkin kuvattu energia-alan yhdeksi erityispiirteeksi. Nähdäkseni eriarvoistaminen on kansallisen energiapolitiikan ratkaisu ja tämän ratkaisun analysoiminen edellyttäisi laajempaa energiapolitiikan tuntemusta. Aihepiirissä onkin piirteitä oikeudellisista, poliittisista, yhteiskunnallisista ja teknisistä kysymyksistä.³²⁰ Tutkimusongelman voidaan kuvailla siten toteuttavan perinteistä energia-alan kysymyksenasettelua ja monitieteisyyttä.

Uusiutuvan energian kansallisten edistämistoimien on syytä olla kunnianhimoisia EU:n osoittaman esimerkin mukaisesti, mutta lainsäätäjän olisi muistettava, että liian korkeita tavoitteita tai normiohjausta asettamalla voidaan toisaalta vaikeuttaa tavoitellun päämäärän saavuttamista. Kansallinen ratkaisu uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamisesta osoittaa uusiutuvan energian edistämismääräiseksi toteuttamiseksi kohdeltava samankaltaisesti. Tämä ohjauskeinovalinta on oiva esimerkki energia-alan voimakkaasta poliittis-yhteiskunnallisesta ulottuvuudesta, jota onkin kuvattu energia-alan yhdeksi erityispiirteeksi. Nähdäkseni eriarvoistaminen on kansallisen energiapolitiikan ratkaisu ja tämän ratkaisun analysoiminen edellyttäisi laajempaa energiapolitiikan tuntemusta. Aihepiirissä onkin piirteitä oikeudellisista, poliittisista, yhteiskunnallisista ja teknisistä kysymyksistä.³²⁰ Tutkimusongelman voidaan kuvailla siten toteuttavan perinteistä energia-alan kysymyksenasettelua ja monitieteisyyttä.

Uusiutuvan energian kansallisten edistämistoimien on syytä olla kunnianhimoisia EU:n osoittaman esimerkin mukaisesti, mutta lainsäätäjän olisi muistettava, että liian korkeita tavoitteita tai normiohjausta asettamalla voidaan toisaalta vaikeuttaa tavoitellun päämäärän saavuttamista. Kansallinen ratkaisu uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamisesta osoittaa uusiutuvan energian edistämismääräiseksi toteuttamiseksi kohdeltava samankaltaisesti. Tämä ohjauskeinovalinta on oiva esimerkki energia-alan voimakkaasta poliittis-yhteiskunnallisesta ulottuvuudesta, jota onkin kuvattu energia-alan yhdeksi erityispiirteeksi. Nähdäkseni eriarvoistaminen on kansallisen energiapolitiikan ratkaisu ja tämän ratkaisun analysoiminen edellyttäisi laajempaa energiapolitiikan tuntemusta. Aihepiirissä onkin piirteitä oikeudellisista, poliittisista, yhteiskunnallisista ja teknisistä kysymyksistä.³²⁰ Tutkimusongelman voidaan kuvailla siten toteuttavan perinteistä energia-alan kysymyksenasettelua ja monitieteisyyttä.

³²⁰ Energia-alan erityispiirteistä tarkemmin: ks. esim. *Guimaraes-Purokoski* 2009, s. 179–182.

5 LOPUKSI

Tämän tutkielman tavoitteena on ollut tarkastella, mikä on uusiutuvan energian edistämismelvoitteen sisältö lähes nollaenergiarakentamisessa. EU-sääntelylle pohjautuva, uudisrakentamista koskeva kansallinen lähes nollaenergiäsääntely on valmistella. Kansallisten säädösten on tarkoitus olla voimassa vuoden 2017 alusta lähtien ja niitä sovellettaisiin vuoden 2018 alusta myönnettäviin rakennuslupiin. Erityisesti huomiota on kiinnitetty kansallisessa lainsäädäntöhankkeessa esillä olevaan uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistamiseen rakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä.

Tutkielman tavoitteeseen on vastattu kolmen tutkimuskysymyksen kautta. Ensiksi tarkastelin uusiutuvan energian edistämistavoitteen merkitystä EU:n tasolla, toiseksi tutkin lähes nollaenergiarakentamiselle direktiiveissä asetettuja uusiutuvan energian edistämisaatimuksia ja kolmanneksi kiinnitin huomiota kansallisen lainsäädäntöhankkeen uusiutuvan energian edistämisyarkimukseen lähes nollaenergiarakentamisessa. Kolmannessa osassa pohdin erityisesti, onko uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvoistaminen uusiutuvan energian edistämismelvoitteen mukaista edistämistä.

Uusiutuvan energian edistämismelvoitteen taustalla vaikuttavat kestävä kehitys, läpäsiperiaate ja unionin laatimat ilmasto- ja energiapoliittiset strategiat. Nykyinen edistämismelvoite pohjautuu pitkäaikaiseen poliittiseen keskusteluun, jossa poliittinen päämäärä on puettu oikeuden vaatteisiin. Uusiutuvan energian edistämistavoite on muutamien vuosikymmenien kuluessa muuttunut sitomattomista viitearvoista jäsenvaltioita koskevaksi pakolliseksi oikeudelliseksi velvoitteeksi, jota säännellään yksityiskohtaisemmin RES-direktiivin puitteissa. Edistämismelvoitteen osalta onkin välillä vaikea hahmottaa selvästi, missä on politiikan ja oikeuden välinen vedenjakaja. Toisaalta sen määrittäminen ei välttämättä ole tarpeellista, vaan tämä on ymmärrettävä energiaoikeudellista tutkimusta koskevaksi erityispiirteeksi. Edistämismelvoite on ennen kaikkea oikeudellisesti sitova, mutta sääntelyn sitovuus ulottuu vain vuoteen 2020 asti, minkä jälkeisellä ajalla on vasta tavoitteita, muttei sitovaa sääntelyä. Tämä tuo varmasti uusia piirteitä uusiutuvan energian edistämistä koskevaan keskusteluun.

Uusiutuvan energian edistämismelvoitteen keskeisin ydin on unionin 20 prosentin lisäämistavoitteen saavuttaminen jäsenvaltioiden kansallisten tuotantokiintiöiden kautta. Jäsenvaltioille osoitettu edistämismelvoite on unionille tyypillistä puitesääntelyä. Edistä-

misvelvoitteen kannalta kaikentyypinen uusiutuva energia on arvokasta, eikä edistämismisvelvoite vaikuta jäsenvaltioiden valintaan eri energialähteiden välillä. Tämä edistämismisvelvoitteen sisältö vaikuttaa myös lähes nollaenergiarakentamista koskevassa sääntelyssä, joka on yhtenevä edistämismisvelvoitteen kanssa.

Lähes nollaenergiarakentamista koskevaa ensisijaista sääntelyä on EPBD:ssa, mutta uudisrakennuksia koskevia uusiutuvan energian vaatimuksia on osoitettu myös RES-direktiivissä. Tämän lisäksi EED:ssa kannustetaan uusiutuviin energialähteisiin pohjautuvan yhteistuotannon huomioimiseen, mitä on sivuttu myös EPBD:ssa. Direktiivien keskinäisuhde vaikuttaa melko yksiselitteiseltä, ja olennaista lähes nollaenergiarakentamista koskevissa vaatimuksissa on mahdollistaa entisestään kansallisen uusiutuvan energian edistämismisvelvoitteen toteutuminen.

Tarkastelussani olleet direktiivien artikkelit ovat hyvin laveita ja ne jättävät puitesääntelylle ominaisella tavalla paljon harkintavaltaa jäsenvaltioille, jolloin jäsenvaltiot pystyvät huomioimaan paremmin esimerkiksi kansallisen energiahuoltorakenteen ja ilmasto-olosuhteet. Kyseessä on melko tyypillinen oikeudellis-hallinnollinen ohjaus, jossa sääntelykeinoksi osoitetaan rakentamissäädökset. Lähes nollaenergiarakentamisen sääntelykehys ei myöskään edistämismisvelvoitteen tavoin vaikuta suoraan energialähteiden tai -muotojen valintaan, mutta erityistä huomiota on annettu rakennuskohtaiselle hajautetulle tuotannolle. Hajautetun tuotannon ymmärtäminen käsitteellisesti laajemmin esimerkiksi kansallisessa lainsäädännössä mahdollistaisi paremmin ne teknologiset ratkaisut, joihin uusiutuvan energian edistämismisvelvoitteellakin pyritään.

Uusiutuvan omavaraisenergian ja uusiutuvan ostoenergian eriarvostaminen on monisyinen aihe. Eriarvostaminen rakennuksen energiatehokkuutta määriteltäessä vaikuttaa olevan mahdollista, vaikka niin edistämismisvelvoite kuin direktiivit eivät tunnekaan tarkempaa erottelua energialähteiden välillä edistämismisvelvoitteen saavuttamiseksi. Mikäli edistämismisvelvoitteen ja direktiivien tarjoamaa kehystä tarkastelee yhdenvertaisuusperiaatteen valossa, olisi keskeistä, että kaikille uusiutuville energialähteille taattaisiin energiatehokkuutta määriteltäessä samanlainen kohtelu riippumatta siitä, onko energia uusiutuvaa omavaraisenergiaa vai uusiutuvaa ostoenergiaa. Toisaalta on kuitenkin muistettava lähes nollaenergiarakentamisen vahva sidonnaisuus energiatehokkuuteen, joten kokonaistarkastelu olisi olennaista. Eriarvostaminen vaikuttaa olevan pohjimmiltaan kansallisen lainsäätäjän valitsema ohjauskeinoratkaisu, jonka perusteet ovat tulkintani mukaan kansallisen energiapolitiikan harjoittamisessa.