



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 26 September 2011**

**14709/11**

**ENER 305  
ENV 712  
TRANS 248  
ECOFIN 628  
RECH 315  
CODEC 1527  
INST 435  
PARLNAT 211**

**COVER NOTE**

---

from:	The President of the Parliament of Finland
date of receipt:	23 September 2011
to:	Mr Donald Tusk, President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC [doc. 12046/11 ENER 256 ENV 582 TRANS 201 ECOFIN 454 RECH 252 CODEC 1102- COM(2011) 370 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find annexed a copy of the above opinion <sup>1</sup>.

Encl.:

---

<sup>1</sup> A translation can be found at <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>

**EDUSKUNNAN KIRJELMÄ 11/2011 vp**

**Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta energiatehokkuusdirektiiviehdotukseen**

***Asia***

Euroopan komissio antoi 22 päivänä kesäkuuta 2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energiatehokkuudesta ja direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta KOM (2011) 370 lopullinen ja toimitti sen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti eduskunnalle 5.7.2011.

Suuri valiokunta päätti 14.9.2011, että suuri valiokunta ottaa asian käsiteltäväksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta ja laatii asiasta mietinnön. Perusteltu lausunto on toimi-

tettava toimielimille 30.9.2011 mennessä (M 2/2011 vp).

***Valiokuntakäsittely***

Suuri valiokunta on antanut asiasta mietinnön (SuVM 1/2011 vp).

***Päätös***

Eduskunta on

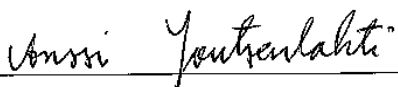
*päättänyt antaa suuren valiokunnan mietinnön mukaisen perustellun lausunnon, jonka mukaan Euroopan komission ehdotuksessa energiatehokkuusdirektiiviksi (KOM(2011) 370) oleva 10 artikla on esitettyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen vastainen.*

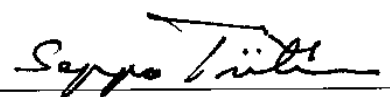
M 2/2011 vp  
SuVM 1/2011 vp

EK 11/2011 vp — M 2/2011 vp

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2011

Eduskunnan puolesta

  
puhemies

  
pääsihteeri

## RIKSDAGENS SKRIVELSE 11/2011 rd

### Riksdagens motiverade yttrande till Europeiska unionens institutioner om tillämpning av subsidiaritetsprincipen på förslaget till direktiv om energieffektivitet

#### Ärende

Europeiska kommissionen lämnade den 22 juni 2011 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG KOM(2011) 370 slutlig och sände det i enlighet med protokoll Nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till riksdagen den 5 juli 2011.

Stora utskottet beslutade den 14 september 2011 behandla frågan med avseende på subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen och utarbeta ett betänkande i saken. Det motiverade yttrandet ska sändas in före den 30 september 2011 (Ö 2/2011 rd).

#### Beredning i utskott

Stora utskottet har i ärendet lämnat sitt betänkande (StoUB 1/2011 rd).

#### Beslut


Riksdagen har

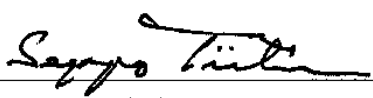
*beslutat lämna ett motiverat yttrande i enlighet med stora utskottets betänkande, enligt vilket artikel 10 i Europeiska kommissionens förslag till direktiv om energieffektivitet (KOM(2011) 370) i den föreslagna formen strider mot subsidiaritetsprincipen.*

RSk 11/2011 rd — Ö 2/2011 rd

Helsingfors den 22 september 2011

På riksdagens vägnar

  
talman

  
generalsekreterare

## STORA UTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2011 rd

### Riksdagens motiverade yttrande till Europeiska unionens institutioner om tillämpning av subsidiaritetsprincipen på förslaget till direktiv om energieffektivitet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Kommissionen lämnade den 22 juni 2011 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG [KOM(2011) 370 slutlig] och sände det i enlighet med protokoll Nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till riksdagen den 5 juli 2011. Riksdagen kan inom den tid som anges i protokoll Nr 2 sända ett motiverat yttrande till Europaparlamentets ordförande och till rådets och kommissionens ordförande om skälen för sin bedömning varför förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Enligt 30 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning ska dokument som Europeiska unionens institutioner sänder till riksdagen och som innehåller ett utkast till en rättsakt som ska godkännas i lagstiftningsordning antecknas av stora utskottet ha inkommit. Utskottet ska sända dem till de behöriga fackutskotten och till Ålands lagting för att de ska kunna meddela stora utskottet sin uppfattning om hur utkastet förhåller sig till subsidiaritetsprincipen som den definieras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (FEU). Enligt 30 § 4 mom. i arbetsordningen kan riksdagen på förslag av stora utskottet besluta lämna ett motiverat yttrande i enlighet med artikel 6 i protokoll Nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Riksdagens beslut och stora utskottets betänkande sänds till Europeiska unionens institutioner för kännedom.

Stora utskottet antecknade vid sitt möte den 8 juli 2011 att subsidiaritetsärendet hade inkommit med beteckningen SB 15/2011 och sände det till ekonomiutskottet och miljöutskottet. Utskottet beslutade den 14 september 2011 behandla frågan med avseende på subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i FEU och utarbeta ett betänkande i saken som ett förslag till riksdagens ståndpunkt till huruvida den föreslagna rättsakten är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Det motiverade yttrandet ska sändas in före den 30 september 2011.

Ålands lagting meddelade genom en skrivelse den 19 september 2011 stora utskottet sitt ställningstagande med kommentarer till direktivförslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Lagtingets motiveringar redovisas längre fram.

Ålands lagting meddelade genom en skrivelse den 19 september 2011 stora utskottet sitt ställningstagande med kommentarer till direktivförslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Lagtingets motiveringar redovisas längre fram.

##### *Beredning i delegation*

Ärendet har beretts i utskottets arbetsdelegation.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- kanslichef Erkki Virtanen och överinspektör Heikki Väisänen, arbets- och näringsministeriet
- kanslichef Hannele Pokka och byggnadsråd Teppo Lehtinen, miljöministeriet

Version 1.0

- lagstiftningsråd Päivi Leino-Sandberg, justitieministeriet.

#### ***Samband med andra handlingar***

Miljöutskottet föreslog den 15 september 2011 att stora utskottet behandlar direktivförslaget med avseende på subsidiaritetsprincipen i arti-

kel 5 i FEU och att det i motiven hänvisar till utlåtande MiUU 3/2011 rd. Ekonomisktutskottet föreslog den 20 september 2011 att stora utskottet behandlar förslaget med avseende på subsidiaritetsprincipen och att det i motiven hänvisar till utlåtande EkUU 8/2011 rd.

## **UTREDNINGEN**

### ***Förslag***

Det föreslagna direktivet ska hjälpa EU att nå målet att 2020 ha uppnått energibesparingar på 20 procent. Förslaget innefattar både enskilda åtgärder och omfattande insatsprogram för bättre energieffektivitet i medlemsstaterna.

I artikel 4 och 5 anges en rad ålägganden för offentlig sektor som är centrala i sammanhanget. I offentligägda byggnader ska 3 procent av golvytan renoveras varje år. Detta renoveringsåläggande gäller sådana offentligägda byggnader med en total användbar golvyta på minst 250 m<sup>2</sup> som inte uppfyller de nationella kraven minimikraven på energiprestanda. I artikel 6 föreskrivs det om ett nytt kvotpliktsystem för energieffektivitet, som är av betydelse för energiföretagen. Direktivförslaget innefattar utöver mycket annat också ett omfattande mättnings- och rapporteringssystem. Dessutom föreslås där reglering som påverkar planläggning och markanvändning.

Enligt artikel 10 i förslaget ska medlemsstaterna senast den 1 januari 2014 inrätta en nationell värme- och kylplan för att utveckla högeffektiv kraftvärme och effektiv fjärrvärme och fjärrkyla. Planerna ska innefatta en beskrivning av värme- och kylbehovet och en prognos över hur efterfrågan kommer att utvecklas under de närmaste tio åren. Vidare ska planerna innefatta en karta över det nationella territoriet som identifierar efterfrågepunkter för värme och kyla (kommuner, tätorter och industrizoner), befintlig och planerad fjärrvärme- och kylinfrastruktur och potentiella efterfrågepunkter (elproduktionsanläggningar, avfallsförbränningsanlägg-

ningar och befintliga och planerade kraftvärmeanläggningar). I planen förutsätts identifiering av värme- och kyl efterfrågan som kan tillgodoses genom högeffektiv kraftvärme och sådana anläggningar som producerar avfallsvärme (kraftverk som producerar kondensat, avfallsförbränningsanläggningar och industrianläggningar som producerar avfallsvärme) som i framtiden kan möjliggöra värmeåtervinning. Medlemsstaterna ska dessutom genom sina rättsliga ramar se till att nationella värme- och kylplaner tas med i beräkningen i lokala och regionala utvecklingsplaner, däribland fysisk planering.

Artikel 10 i förslaget ställer krav på hur nya elproduktionsanläggningar för ökad högeffektiv kraftvärme och effektiv fjärrvärme och fjärrkyla ska byggas och var de och industrianläggningar som producerar avfallsvärme i betydande mängder ska ligga. Enligt artikel 10.3 ska alla nya anläggningar för elproduktion med en tillförd effekt på 20 MW eller mer förses med utrustning som möjliggör återvinning av avfallsvärme och förläggas till en plats där avfallsvärme kan användas. För återvinning av avfallsvärme ställs högeffektiv kraftvärmeproduktion som mål. Kravet på återvinning av avfallsvärme gäller också nya industrianläggningar och sådana industrianläggningar som genomgår omfattande renovering. För att avfallsvärmen från industrianläggningar ska kunna användas måste man bygga överföringslinjer för fjärrvärme och i förekommande fall också ett fjärrvärmenät. Kraven på återvinning av avfallsvärme gäller i regel elproduktionsanläggningar och industrianlägg-

ningar som ligger på ett visst avstånd från värmeåtervinningsplatser av en viss storleksklass.

Av artikel 10.5 följer i sin tur att nationell lagstiftning om markanvändning och planläggning ska anpassas efter tillståndskriterierna för nya elproduktionsanläggningar. Lagstiftningen ska ligga i linje med nationella värme- och kylplaner. I den fysiska planeringen måste det ses till att nya kraftvärmeanläggningar eller anläggningar som producerar avfallsvärme förläggs så att värmen från dem kan återvinnas för att tillgodose efterfrågan och att nya bostadsområden eller industrianläggningar som konsumerar värme ligger på platser där en maximal mängd av deras värmeefterfrågan kommer att tillgodoses genom den tillgängliga avfallsvärmen. Anläggningarna och områdena bör också ligga så att de kan anslutas till det lokala fjärrvärme- eller fjärrkylanätet. Till artikel 10 i förslaget hör bilaga VII och VIII med mycket ingående krav på den lokala fysiska planeringen.

#### ***Regeringens ståndpunkt***

Regeringen har tagit ställning till direktivförslaget i en U-skrivelse (U 25/2011 rd). Den ser positivt på målet att förbättra energieffektiviteten. För att målen ska nås behövs det fler åtgärder. Det positivt med förslaget är att medlemsstaterna själva får sätta upp sina energieffektivitetsmål med sikte på 2020. Där ingår emellertid ett flertal obligatoriska åtgärder som kommer att vara administrativt tungrodda och dyra i relation till energibesparingarna. En del av dem överlappar dessutom kostnadseffektiva åtgärder som redan genomförts hos oss. Också tidsplanerna för att genomföra åtgärderna är på många punkter orealistiskt hårt dragna. Det är viktigt att medlemsstaterna garanteras tillräcklig flexibilitet i valet av åtgärder, anser regeringen. Med hänsyn till att offentlig sektor överallt i Europa dras med allvarliga skulder bör direktivet prioritera åtgärder som är bevisligen kostnadseffektiva.

Regeringen konstaterar vidare att direktivförslaget i sin nuvarande utformning inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen med hänsyn till

artikel 10 i förslaget och de anknyttande bilagorna. Den menar att målen i direktivet kan uppnås på ett betryggande sätt genom medlemsstaternas egna åtgärder. På EU-nivå kan man sedan till exempel ställa ett mer generellt krav på nationell lagstiftning om planer för platser som behöver värme och kyla och var kraftvärmeanläggningar och industrianläggningar ska ligga. Beroende på situationen i Finland betyder en sådan plan en landskaps-, general- eller detaljplan enligt markanvändnings- och bygglagen. Regeringens syn är att det för att målen i direktivet ska nås däremot inte är nödvändigt att ange bland annat var platser som behöver värme och kyla eller samverkande anläggningar som kraftverk och industrianläggningar ska ligga. Vidare ifrågasätter regeringen bilaga VII till direktivet, eftersom den ställer mycket detaljerade krav på den lokala fysiska planeringen.

#### ***Ålands lagtings skrivelse***

I sin skrivelse till stora utskottet den 19 september 2011 anför Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnd följande på lagtingets vägnar:

"Självstyrelsepolitiska nämnden stöder de av EU beslutade energibesparingsmålen för år 2020. Samtidigt finner nämnden att kommissionsförslaget innehåller bestämmelser på alltför stor detaljnivå för att effektiviseringsmålen ska uppnås på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt inom hela EU. Bättre resultat skulle kunna uppnås med nationellt, regionalt och lokalt anpassade regelverk. Vidare uppställs i direktivets artikel 10 krav på den fysiska planeringen. Enligt nämnden är det med hänsyn till de stora klimatologiska skillnaderna inte funktionellt att uppställa sådana krav på EU-nivå. På denna nivå bör enbart övergripande bestämmelser om sparmålen antas.

Detta ställningstagande meddelas härmed riksdagens stora utskott så att Ålands lagtings yttrande kan vidareförmedlas tillsammans med riksdagens yttrande till Europeiska unionens institutioner."



## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

**Subsidiaritetsprövning av direktivförslaget**

Stora utskottet konstaterar att subsidiaritetsprincipen finns angiven i artikel 5.3 i FEU. Enligt bestämmelsen ska "unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå". I artikel 6 i protokoll Nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna konstateras det i sin tur att varje nationellt parlament får överlämna ett motiverat yttrande till unionens institutioner med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Principens räckvidd inskränker sig därmed till en befogenhetsfråga om den lämpligaste nivån för beslutsfattande. I sitt betänkande kommer stora utskottet följaktligen inte att ta närmare ställning till förslaget än vad subsidiaritetsfrågan kräver.

Vad gäller subsidiaritetsprincipen framhåller stora utskottet att den avser att reglera unionens befogenhetsutövning: när Europeiska unionen har uppställt ett mål inom ramen för sin befogenhet, ska den i första hand överlåta åt medlemsstaterna att själva välja metoderna för att nå målen. Unionen bör vidta en åtgärd endast om den är nödvändig och om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå.

Stora utskottet omfattar det som ekonomiutskottet säger och konstaterar att primärenergisparmålet 20 procent fram till 2020 ställdes i Europeiska rådets slutsatser 2007 och att kommissionen därmed på detta stadium är ganska tidigt ute med sin bedömning att vi inte kommer att nå målet. Stora utskottet anser således att det inte har blivit bevisat att EU:s energieffektivitetsmål inte skulle kunna uppnås i tillräcklig utsträckning genom åtgärder på nationell nivå och att det

skulle behövas tvingande bestämmelser av det slag som läggs fram i direktivet.

Stora utskottet anser att målet i direktivförslaget är viktigt för att åstadkomma hållbara strukturer för att stävja klimatförändringen. Men det finner i likhet med miljöutskottet att det finns så många åtgärder genom vilka energieffektivitetsmålen kan nås att det inte finns någon anledning att begränsa de åtgärder som kan komma i fråga i framtiden och införa tvingande lagstiftning om bestämda åtgärder på EU-nivå. Till denna del hänvisar utskottet i likhet med regeringen framför allt till artikel 10 i förslaget, som enligt utskottet strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottets uppfattning är att också bilaga VII och bilaga VIII som har ett nära samband med artikel 10 kan bestridas med samma argument.

Av artikel 10 i dess nuvarande form följer enligt stora utskottet att det i nationella planer för värme och kyla ska anges bland annat var platser nära efterfrågepunkter för värme och kyla och anläggningar för kraftvärmeproduktion, som kraftverk och industrianläggningar, ska ligga. I bilaga VII och VIII till artikel 10 ställs dessutom detaljerade krav på den lokala fysiska planeringen. Utskottets bedömer att sådana planerade åtgärder på unionsnivå för att nå direktivets mål inte ger några klara fördelar jämfört med åtgärder som vidtas i de enskilda medlemsstaterna eller på lokal nivå.

Det finns inga sådana gränsöverskridande aspekter på artikel 10 och bilagorna till den som de lokala och regionala myndigheterna i medlemsstaterna inte skulle kunna reglera på ett tillfredsställande sätt på medlemsstatsnivå. Olika åtgärder, som planer för var platser nära efterfrågepunkter för värme och kyla och anläggningar för kraftvärmeproduktion, som kraftverk och industrianläggningar, ska ligga är till sin natur sådana att de kan genomföras mer ändamålsenligt på lokal och regional nivå. Stora utskottet bedömer i likhet med miljöutskottet att det inte är vare sig effektivt eller rationellt med lagstiftning på unionsnivå på denna punkt. De samlade effekterna och kopplingarna till andra åtgärder är lättare att

hantera på lokal och regional nivå. Dessutom är de väsentliga variablerna, som tätortsfunktioner och kraftvärmeanläggningar, till sin typ och sina dimensioner lokala eller regionala och kännedommen om dem på lokal nivå bättre.

Stora utskottet konstaterar att direktivförslaget behöver utvecklas för att målen för energieffektivitet och planläggandena i direktivet ska kunna genomföras så effektivt och smidigt som möjligt. Ett sådant tillvägagångssätt är dessutom förenligt med subsidiaritetsprincipen som den definieras i artikel 5.4 i FEU. Av punkten följer att unionens åtgärder till innehåll och form inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Utskottet erinrar att unionen ännu inte har utövat den befogenhet grundfördragen ger den i fråga om de åtgärder för fysisk planläggning som avses i artikel 10. För de här åtgärdernas vidkommande gäller det att överväga om man över lag vill utöva planläggningsbefogenheten på unionsnivå och hur artikel 10 bör omformuleras för att direktivet ska medge tillämpning av sådana nationella åtgärder som gör att energieffektivitetsmålen uppnås bättre än med de föreslagna åtgärderna på unionsnivå. Subsidiaritetsprincipen hindrar till exempel inte att man på EU-nivå ställer ett mer generellt krav på nationell lagstiftning om planer för var platser nära efterfrågepunkter för värme och kyla och anläggningar för kraftvärmeproduktion ska ligga. I Finland betyder en sådan plan, beroende på situationen, en landskaps-, general- eller detaljplan enligt markanvändnings- och bygglagen.

Stora utskottet förenar sig om miljöutskottets och ekonomiutskottets bedömning att många av de tvingande åtgärderna i direktivförslaget åtminstone inte i Finland bidrar till målen på ett kostnadseffektivt sätt. Åtgärder som besluts på nationell nivå ger enligt utskottet bättre resultat.

Stora utskottet poängterar att man i den fortsatta beredningen av direktivförslaget bör ge mer rum för nationella aspekter och lokala förhållanden, bland annat klimatologiska förhållan-

den, det befintliga byggnadsbeståndets energieffektivitet och nationell markanvändningsplanering, bosättningsens volym och läge, energimarknadens struktur, storskalig användning av fjärrvärme och effektiv produktion av kraftvärme. Det anser i likhet med ekonomiutskottet att den föreslagna lagstiftningen är mycket inflexibel och att den i och med att den inte tar hänsyn till nationella förhållanden lika väl kan leda till en utveckling som går stick i stäv med direktivets mål. Det som i en medlemsstat kan vara kostnadseffektivt och lönsamt, kan i en annan betyda en onödig administrativ börda och lägga beslag på resurser för att ta fram och tillämpa effektivare metoder. På denna punkt påpekar utskottet bland annat att om kommissionens förslag om ett nationellt system för värme och kyla går igenom, betyder det för Finland att det upprättas ett nytt plansystem parallellt med det väl fungerande planläggningssystemet och det i sin tur kan göra det svårt att nå energieffektivitetsmålet. De föreslagna stränga villkoren för anläggningar med en tillförd effekt på 20 MW eller mer i artikeln och dess bilaga VII kan försvåra ytterligare för ny energiproduktionskapacitet att få tillträde till marknaden.

Stora utskottet omfattar ekonomiutskottets och miljöutskottets synpunkter och gör slutligen den allmänna bedömningen att det finns flera sådana problem med direktivets materiella innehåll, inte minst med avseende på kostnadseffektiviteten, som inte kan behandlas i förfarandet i protokoll Nr 2, som enligt grundfördraget inskränker sig till frågan om efterlevnad av subsidiaritetsprincipen. Utskottet kommer att yttra sig särskilt om dem till statsrådet i enlighet med det nationella förfarandet i 96 § i grundlagen. I det sammanhanget lägger utskottet också fram sin syn på huruvida direktivets mål i fråga om fysisk planering (artikel 10 och bilagorna VII och VIII) utgör ett sådant separat mål som kräver en särskild rättslig grund (artikel 192.2 FEUF). Detta utlåtande som utskottet avger i enlighet med 96 § i grundlagen kommer att delges kommissionen särskilt.

**Stora utskottets förslag till beslut**

Riksdagen

*godkänner följande motiverade yttrande enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget om Europeiska unionen:*

*Riksdagen anser på de grunder som läggs fram i stora utskottets betänkande StoUB 1/2011 rd att artikel 10 i kommissionens förslag till direktiv om energieffektivitet (KOM(2011) 370) i den föreslagna formen strider mot subsidiaritetsprincipen.*

Helsingfors den 21 september 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Miapetra Kumpula-Natri /sd  
vordf. Antti Kaikkonen /cent  
vordf. Annika Lapintie /vänst  
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent  
Pietari Jääskeläinen /saf  
Riitta Myller /sd  
Mauri Pekkarinen /cent  
Tuomo Puumala /cent  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Anni Sinnemäki /gröna  
Astrid Thors /sv

Lenita Toivakka /saml  
Tytti Tuppurainen /sd  
Jan Vapaavuori /saml  
Pia Viitanen /sd  
Peter Östman /kd  
ers. Anne Holmlund /saml  
Timo Kalli /cent  
Jari Leppä /cent  
Jaana Pelkonen /saml  
Timo Soini /saf  
Hanna Tainio /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Peter Saramo

utskottsråd Anna Sorto.

## SUUREN VALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2011 vp

**Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta energiatehokkuusdirektiiviehdotukseen**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Euroopan komissio antoi 22 päivänä kesäkuuta 2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energiatehokkuudesta ja direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta KOM(2011) 370 lopullinen ja toimitti sen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti eduskunnalle 5.7.2011. Eduskunta voi pöytäkirjassa N:o 2 määritellyssä ajassa lähettää Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, ettei kyseinen esitys ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n 3 momentin mukaan Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat asiakirjat, jotka sisältävät esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille sekä myös Ahvenanmaan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösesityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Työjärjestyksen 30 §:n 4 momentin mukaan eduskunta voi suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa

toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan N:o 2 artiklassa 6 tarkoitetun perustellun lausunnon. Eduskunnan päätös sekä suuren valiokunnan mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimielimille tiedoksi.

Suuri valiokunta merkitsi 8.7.2011 kokouksessaan toissijaisuusasian saapuneeksi tunnuksellalla TS 15/2011 vp ja lähetti asian talousvaliokuntaan ja ympäristövaliokuntaan. Suuri valiokunta päätti 14.9.2011, että suuri valiokunta ottaa asian käsiteltäväksi SEU 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta ja laatii asiasta mietinnön ehdotukseksi eduskunnan kannaksi säädösehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa. Perusteltu lausunto on toimitettava toimielimille 30.9.2011 mennessä.

Ahvenanmaan maakuntapäivät toimitti 19.9.2011 päivätyllä kirjelmällään suurelle valiokunnalle kannanottonsa, jossa esitetään huomautuksia direktiiviehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta. Maakuntapäivien perustelut selostetaan jäljempänä.

#### *Jaostovalmistelu*

Asia on valmisteltu valiokunnan työjaostossa.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

Versio 0.1

- kansliapäällikkö Erkki Virtanen ja ylitarkastaja Heikki Väisänen, työ- ja elinkeinoministeriö
- kansliapäällikkö Hannele Pokka ja rakennusneuvos Teppo Lehtinen, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg, oikeusministeriö.

### Viitetiedot

Ympäristövaliokunta on 15.9.2011 esittänyt, että suuri valiokunta ottaa direktiiviehdotuksen käsiteltäväksi SEU 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta viitaten perustelujen osalta lausuntoon YmVL 3/2011 vp. Talousvaliokunta on 20.9.2011 esittänyt, että suuri valiokunta ottaa direktiiviehdotuksen käsiteltäväksi toissijaisuusperiaatteen kannalta viitaten perustelujen osalta lausuntoon TaVL 8/2011 vp.

## VALTIONEUVOSTON SELVITYS

### Ehdotus

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on edesauttaa unionia saavuttamaan primäärienergian 20 prosentin säästötavoitteensa vuoteen 2020 mennessä. Direktiiviehdotus sisältää sekä yksittäisiä toimenpiteitä että laajoja toimenpideohjelmia, joiden avulla pyritään tehostamaan energiatehokkuutta jäsenvaltioissa.

Keskeisiä ovat ehdotetun direktiivin 4 ja 5 artikloissa esitetyt julkista sektoria koskevat velvoitteet. Julkisen sektorin omistamia rakennuksia on vuosittain peruskorjattava 3 prosentin osuutta vastaava rakennuspinta-ala. Tämä peruskorjausvelvoite kohdistuu niihin julkisen sektorin omistamiin rakennuksiin, joiden kokonaishyötypinta-ala on suurempi kuin 250 m<sup>2</sup> ja jotka eivät täytä kansallisia energiatehokkuuden minimivaatimuksia. Merkittävä on myös energiayhtiöille luotava energiatehokkuusvelvoitejärjestelmä, mistä säädettäisiin 6 artiklassa. Direktiiviehdotukseen sisältyy muun ohella myös mittava mittaus- ja raportointijärjestelmä. Lisäksi ehdotus sisältää kaavoituksen ja maankäytön sääntelyä.

Direktiiviehdotuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee laatia 1.1.2014 mennessä kansallinen lämmitys- ja jäähdytysuunnitelma tehokkaan sähkön ja lämmön yhteistuotannon sekä tehokkaan kaukolämmön ja -jäähdytyksen lisäämiseksi. Suunnitelmissa tulee esittää kuvaus lämmön ja jäähdytyksen kysynnästä sekä enuste siitä, miten kysyntä muuttuu seuraavien 10

vuoden kuluessa. Suunnitelmaan tulee liittyä jäsenvaltion kartta, joka sisältää tiedot nykyisistä lämpöä ja jäähdytystä tarvitsevista paikoista (kunnat, taajamat ja teollisuusalueet), olemassa olevasta ja suunnitellusta kaukolämpö- ja -jäähdytysinfrastruktuurista sekä lämmityksen ja jäähdytyksen mahdollisista tarjontapisteistä (sähköntuotantolaitokset, jätteenpolttolaitokset, olemassa olevat ja suunnitellut yhteistuotantolaitokset). Lisäksi suunnitelmassa tulee esittää arviot tehokkaalla yhteistuotannolla toteutettavasta lämmitys- ja jäähdytyskysynnästä sekä sellaisista hukkalämpöä tuottavista paikoista (lauhesähköä tuottavat voimalaitokset, jätteenpolttolaitokset ja jäteämpöä tuottavat teollisuuslaitokset), joista voitaisiin tulevaisuudessa ottaa lämpöä hyötykäyttöön. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi sääntelykehyksensä avulla varmistaa, että nämä suunnitelmat otetaan huomioon alueellisissa kehittämissuunnitelmissa kaavoitus mukaan lukien.

Ehdotuksen 10 artiklassa asetetaan vaatimuksia korkean hyötysuhteen yhteistuotannon sekä tehokkaan kaukolämmön ja -jäähdytyksen lisäämiseksi uusien sähköntuotantolaitosten rakentamiselle sekä niiden ja sellaisten teollisuuslaitosten sijoitukselle, jotka tuottavat merkittävästi hukkalämpöä. 10 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki uudet sähköntuotantovoimalaitokset, joiden lämpöteho ylittää 20 MW, on varustettava hukkalämmön talteenotolla ja sijoitettava siten, että niiden hukkalämpö on hyödynnettävissä. Hukkalämmön talteenotolle on asetettu vaati-

muksena korkean hyötysuhteen yhteistuotanto. Vaatimus hukkalämmön hyödyntämisestä koskee myös uusia ja merkittävästi peruskorjattavia teollisuuslaitoksia. Teollisuuslaitoksen hukkalämmön hyödyntämiseksi on rakennettava kaukolämmön siirtolinjat ja tarvittaessa myös kaukolämpöverkko. Hukkalämmön hyödyntämisvaatimukset koskevat pääsääntöisesti sähköntuotantolaitoksia ja teollisuuslaitoksia, jotka sijaitsevat tietyillä etäisyyksillä tietyn kokoluokan lämmönhyödyntämispaikoista.

Ehdotuksen 10 artiklan 5 kohdasta puolestaan seuraa, että kansalliset maankäyttö- ja kaavoitusta koskevat säädökset tulee sovittaa yhteen uusien sähköntuotantolaitosten rakentamiseen liittyvien vaatimusten kanssa. Säädösten tulee myös olla linjassa kansallisten lämmitys- ja jäähdytysuunnitelmien kanssa. Kaavoituksessa on varmistettava, että uudet yhteistuotantoon soveltuvat tai hukkalämpöä tuottavat laitokset sijoitetaan niin, että niiden tuottama lämpö voidaan ottaa talteen kysynnän tyydyttämiseksi ja että uudet asuinalueet tai lämpöä kuluttavat teollisuusalueet sijoitetaan paikoille, joissa niiden lämmöntarvetta voidaan mahdollisimman paljon täyttää hukkalämmöllä. Nämä laitokset ja alueet tulee myös sijoittaa niin, että ne voidaan liittää paikalliseen kaukolämpö- tai kaukojäähdytysverkkoon. Ehdotuksen 10 artiklaa koskevat direktiivin liitteet VII ja VIII, joissa annetaan paikallista kaavoitusta koskevia varsin yksityiskohtaisia vaatimuksia.

#### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto on ottanut ehdotukseen kantaa direktiiviehdotusta koskevassa U-kirjelmässä (U 25/2011 vp). Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen parantaa energiatehokkuutta. Energiatehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisää toimenpiteitä. Myönteistä ehdotuksessa on se, että jäsenvaltiot voivat asettaa vuoden 2020 energiatehokkuustavoitteensa itse. Ehdotuksessa on kuitenkin useita pakollisia toimia, jotka ovat hallinnollisesti raskaita tai kalliita suhteessa niillä saavutettaviin energiansäästöihin. Eräät pakolliset toimet ovat myös päällekkäisiä Suomessa jo käytössä olevien kustan-

nustehokkaiden toimien kanssa. Myös toimenpiteiden toteutusaikataulut ovat monin osin epärealistisen tiukkoja. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioille taattaisiin riittävästi joustavuutta toimenpidevaihtoehtoja valittaessa. Ottaen huomioon julkisen sektorin vakava velkaantuminen koko Euroopassa direktiivissä tulee painottua toimenpiteisiin, joiden kustannustehokkuus voidaan selvästi osoittaa.

Valtioneuvosto toteaa myös, ettei direktiiviehdotus ole esitettyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen mukainen viitaten ehdotuksen 10 artiklaan ja sitä koskeviin liitteisiin. Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin tavoitteet on saavutettavissa riittävällä tavalla jäsenvaltioiden tasolla. Unionin tasolla voitaisiin esimerkiksi asettaa yleisempi vaatimus, että kansallisesti säädettäisiin suunnitelmista, joista käyvät ilmi lämpöä ja jäähdytystä tarvitsevien paikkojen sijainnit sekä yhteistuotantolaitosten ja teollisuuslaitosten sijainnit. Tällainen suunnitelma tarkoittaisi Suomessa tilanteesta riippuen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista maakunta-, yleis- tai asema-kaavaa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi ei sen sijaan ole tarpeen velvoittaa jäsenvaltioita esittämään unionin toimielimille muun muassa lämpöä ja jäähdytystä tarvitsevien paikkojen sekä yhteistuotantolaitosten, kuten voimalaitosten ja teollisuuslaitosten sijainteja. Valtioneuvosto kyseenalaistaa myös artiklaan liittyvän liitteen VII, koska siinä on annettu paikallista kaavoitusta koskevia varsin yksityiskohtaisia vaatimuksia.

#### *Ahvenanmaan maakuntapäivien kirjelmä*

Suurelle valiokunnalle 19.9.2011 toimittamassaan kirjelmässä Ahvenanmaan maakuntapäivien itsehallintopoliittinen valiokunta esittää maakuntapäivien puolesta seuraavaa:

"Itsehallintopoliittinen valiokunta kannattaa EU:n päättämiä energiansäästötavoitteita vuodelle 2020. Samanaikaisesti valiokunta katsoo komission ehdotuksen sisältävän aivan liian yksityiskohtaisia säännöksiä, jotta tehokkuustavoitteet voitaisiin saavuttaa tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti koko EU:ssa. Parempiin tuloksiin päästäisiin kansallisesti, alu-

eellisesti ja paikallisesti sovellettavilla säännöksillä. Lisäksi direktiivin 10 artiklassa asetetaan kaavoitusta koskevia vaatimuksia. Valiokunnan mukaan tällaisten vaatimusten asettaminen EU:n tasolla ei ole suurten ilmastollisten erojen vuoksi toimivaa. Tällä tasolla tulisi ainoastaan hy-

väksyä säästövaatimuksia koskevia yleisiä tavoitteita.

Tämä kannanotto saatetaan täten eduskunnan suuren valiokunnan tiedoksi siten, että Ahvenanmaan maakuntapäivien lausuma voidaan toimittaa edelleen yhdessä eduskunnan lausuman kanssa Euroopan unionin toimielinten tietoon."

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Arvio direktiiviehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta*

Suuri valiokunta toteaa, että toissijaisuusperiaatteesta määrätään SEU 5 artiklan 3 kohdassa. Säännöksen mukaan "unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskuhallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla". Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2 artiklassa 6 puolestaan todetaan, että kansallinen parlamentti antaa unionin toimielimille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, ettei kyseessä oleva esitys ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Periaatteen soveltamisala rajoittuu näin ollen toimivaltakysymykseen tarkoituksenmukaisemmasta päätöksentekotasosta. Tästä seuraa, että suuri valiokunta ei mietinnössään tule ottamaan kantaan ehdotuksen sisältöön toissijaisuuskysymystä laajemmalti.

Toissijaisuusperiaatteen osalta suuri valiokunta toteaa, että periaatteen tarkoituksena on säädellä unionin toimivallan käyttöä: Euroopan unionin asetettua toimivaltansa mukaisesti tavoitteen, tavoitteen saavuttamiseksi käytettävät keinot tulee ensisijaisesti jättää jäsenvaltioiden valittaviksi. Unionin tulee toimia vain, jos sen toiminta on tarpeellista ja sillä edistetään tavoitteen saavuttamista tehokkaammin kuin jäsenvaltioiden tai aluei- tai paikallisviranomaisten toimin on mahdollista.

Suuri valiokunta toteaa talousvaliokuntaan yhtyen, että 20 prosentin primäärienergian säästötavoite vuodelle 2020 asetettiin vuonna 2007 Eurooppa-neuvoston päätelmissä, joten vielä tässä vaiheessa on melko varhaista komission tapaan arvioida, ettei tavoitetta olla saavutettavissa. Suuri valiokunta pitää siksi toteen näyttämättömänä, että EU:n energiatehokkuustavoitteita ei voitaisi riittävästi saavuttaa kansallisin toimin, ja tarvittaisiin direktiiviehdotuksen mukaisia pakottavia säännöksiä.

Suuri valiokunta pitää ehdotuksen tavoitetta tärkeänä pyrittäessä kohti ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta kestäviä rakenteita. Valiokunta katsoo kuitenkin ympäristövaliokunnan tavoin, että energiatehokkuustavoitteita voi toteuttaa niin monin toimenpitein, ettei ole syytä rajata kysymykseen tulevia toimenpiteitä ja säätää pakottavasti tiettyjen toimenpiteiden tekemisestä EU-tasolla. Tältä osin valiokunta viittaa valtioneuvoston tavoin erityisesti direktiiviehdotuksen 10 artiklaan, jota valiokunta arvioi toissijaisuusperiaatteen vastaiseksi. Valiokunnan näkemyksen mukaan myös 10 artiklaan kiinteästi liittyvät liitteet VII ja VIII voidaan riitauttaa vastaavin perustein.

Suuri valiokunta toteaa, että 10 artiklasta esitetystä muodostaan seuraisi, että kansallisessa lämmitys- ja jäähdytysuunnitelmassa tulisi esittää lämpöä ja jäähdytystä tarvitsevien paikkojen sijainnit sekä yhteistuotantolaitosten, kuten voimalaitosten ja teollisuuslaitosten sijainnit. Ehdotuksen 10 artiklaan liittyvissä liitteissä on lisäksi annettu paikallista kaavoitusta koskevia yksityiskohtaisia vaatimuksia. Valiokunnan näkemyksen mukaan näin suunnitellusta yhteisöta-

son toiminnasta ei ole selvästi hyötyä direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi verrattuna jäsenvaltio- tai paikallistason toimintaan.

Suuri valiokunta arvioi, ettei artiklaan 10 ja sen liitteisiin liitty sellaisia rajat ylittäviä näkökohtia, joita jäsenvaltioiden paikallis- ja alueviranomaiset eivät voisi säännellä tyydyttävästi ja tehokkaasti jäsenvaltiotasolla. Valiokunta toteaa, että eri toimintojen, kuten lämpöä ja jäähdytystä tarvitsevien paikkojen sijaintien, sekä yhteistuotantolaitosten, kuten voimalaitosten ja teollisuuslaitosten sijaintien suunnittelu on luonteeltaan sellaista, että se voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisemmin paikallisella ja seudullisella tasolla. Ympäristövaliokunnan tavoin suuri valiokunta arvioi, ettei unionin tasoinen sääntely tältä osin ole tehokasta ja järkevää. Valiokunta toteaa, että kokonaisvaikutukset ja kytkeytyminen muihin toimintoihin ovat hallittavissa paremmin paikallisella ja seudullisella tasolla ja olennaiset muuttujat, kuten taajamatoiminnot ja yhteistuotantolaitokset, ovat luonteeltaan ja mittakaavaltaan paikallisia tai seudullisia ja ne tunnetaan paikallisesti paremmin.

Suuri valiokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen sisältöä on tarpeen kehittää, jotta direktiivissä esitettyjä energiatehokkuustavoitteita ja suunnitelmavelvoitteita voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti ja joustavasti toteuttaa. Tällainen lähestymistapa olisi sopuosoinnussa myös SEU 5 artiklan 4 kohdassa määritellyn suhteellisuusperiaatteen kanssa, josta seuraa, ettei unionin toiminnan sisältö ja muoto saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suuri valiokunta muistuttaa, ettei unioni ole vielä käyttänyt perustamissopimuksissa sille annettua toimivaltaa direktiiviehdotuksen 10 artiklaan sisältyvien kaavoitusta koskevien toimien osalta. Näiden toimien osalta tulee harkita, halutaanko kaavoitukseen liittyvää toimivaltaa yleensä käyttää unionin tasolla ja miten 10 artikla tulisi muotoilla uudelleen niin, että direktiivi mahdollistaisi sellaisten kansallisen tason keinojen soveltamisen, joilla energiatehokkuuteen liittyvät tavoitteet saavutetaan nyt ehdotettuja unionitason toimia tehokkaammin. Toissijai-

suusperiaate ei valiokunnan näkemyksen mukaan esimerkiksi asettaisi esteitä sille, että unionin tasolla asetetaan yleisempi vaatimus kansallisista suunnitelmista, joista käyvät ilmi lämpöä ja jäähdytystä tarvitsevien paikkojen sijainnit sekä yhteistuotantolaitosten sijainnit. Suomessa tällainen suunnitelma tarkoittaisi tilanteesta riippuen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista maakunta-, yleis- tai asemakaavaa.

Suuri valiokunta yhtyy ympäristövaliokunnan ja talousvaliokunnan arvioon siitä, etteivät useat direktiiviehdotuksessa esitetyt pakottavat keinot edistä, ainakaan Suomessa, kustannustehokkaalla tavalla ehdotuksen tavoitteen saavuttamista. Valiokunta katsoo, että kansallisella tasolla päätetyillä toimilla voidaan saavuttaa paremmat tulokset.

Suuri valiokunta painottaa, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on otettava enemmän huomioon kansalliset lähtökohdat ja paikalliset olosuhteet, kuten muun muassa ilmastolliset olosuhteet, olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuus ja kansallisen maankäytön suunnittelujärjestelmä, asutuksen määrä ja sijainti, energiamarkkinoiden rakenne, kaukolämmön laaja käyttö sekä lämmön ja sähkön tehokas yhteistuotanto. Valiokunta katsoo talousvaliokunnan tapaan että ehdotettu varsin joustamaton sääntelytapa, joka ei ota huomioon kansallisia olosuhteita, saattaa johtaa myös direktiivin tavoitteiden vastaiseen kehitykseen. Se mikä saattaa olla yhdessä jäsenmaassa kustannustehokasta ja kannattavaa, voi toisessa jäsenmaassa luoda turhaa hallinnollista taakkaa ja viedä resursseja tehokkaampien keinojen kehittämisestä ja soveltamisesta. Tältä osin valiokunta kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että toteutuessaan komission ehdotus kansallisesta lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmästä merkitsisi Suomessa uuden rinnakkaisen suunnittelujärjestelmän luomista tehokkaasti toimivan kaavajärjestelmän rinnalle, mikä saattaisi vaikeuttaa energiatehokkuustavoitteen toteutumista. Artiklassa ja sen liitteessä VIII ehdotetut tiukat edellytykset lämpöteholtaan yli 20 MW:n voimalaitosten rakentamiselle voisivat vaikeuttaa entisestään



uuden energiantuotantokapasiteetin markkinoille tuloa.

Lopuksi suuri valiokunta toteaa yleisenä arvionaan talousvaliokunnan ja ympäristövaliokunnan näkemyksiin yhtyen, että direktiiviehdotukseen liittyy useita aineellista sisältöä koskevia ongelmia erityisesti kustannustehokkuuden osalta, joita ei ole mahdollista käsitellä pöytäkirjan N:o 2 perustuvassa menettelyssä, joka perussopimuksen mukaan rajoittuu kysymykseen toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta. Valiokunta lausuu näistä kysymyksistä erikseen perustuslain 96 §:ssä säädetyn kansallisen menettelyn mukaisesti valtioneuvostolle. Tässä yhteydessä valiokunta esittää myös näkemyksensä siitä, muodostavatko direktiivin kaavoitukseen liittyvät tavoitteet (artikla 10 ja liitteet VII ja VIII) sellaisen erillisen tavoitteen, joka edellyttäisi erillisen oikeusperustan (SEUT 192 artiklan 2

kohta) käyttämistä. Tämä valiokunnan perustuslain 96 §:n mukainen lausunto toimitetaan komissiolle erikseen..

#### **Päätösehdotus**

Suuri valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy seuraavan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitettyssä, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa tarkoitetun perustellun lausunnon:

*Eduskunta katsoo suuren valiokunnan mietinnössä SuVM 1/2011 vp olevin perustein, että Euroopan komission ehdotuksessa energiatehokkuusdirektiiviksi (COM(2011) 370) oleva 10 artikla on esitettyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen vastainen.*

Helsingissä 21 päivänä syyskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Miapetra Kumpula-Natri /sd  
vpj. Antti Kaikkonen /kesk  
vpj. Annika Lapintie /vas  
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk  
Pietari Jääskeläinen /ps  
Riitta Myller /sd  
Mauri Pekkarinen /kesk  
Tuomo Puumala /kesk  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Anni Sinnemäki /vihr  
Astrid Thors /r

Lenita Toivakka /kok  
Tytti Tuppurainen /sd  
Jan Vapaavuori /kok  
Pia Viitanen /sd  
Peter Östman /kd  
vjäs. Anne Holmlund /kok  
Timo Kalli /kesk  
Jari Leppä /kesk  
Jaana Pelkonen /kok  
Timo Soini /ps  
Hanna Tainio /sd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Peter Saramo  
valiokuntaneuvos Anna Sorto.

***Unofficial summary:***

**Reasoned opinion on the application of the subsidiarity principle to the proposed Energy Efficiency Directive COM (2011) 370 final**

Decision of Parliament (EK 11/2011 vp – M 2/2011 vp)

The Parliament of Finland approved in plenary session on 22 September 2011 on the proposal of Parliament's Grand Committee a reasoned opinion stating that article 10 of the Energy Efficiency Directive proposed by the European Commission is contrary to the principle of subsidiarity on the grounds contained in the Grand Committee's report (SuVM 1/2011 vp).

Report of the Grand Committee (SuVM 1/2011 vp – M 2/2011 vp)

The Commission's proposal was received by the Eduskunta on 5 July 2011 and referred to the competent sector committees and the Åland regional parliament. The Government's communication in the national scrutiny procedure was received on 12 August 2011. On the recommendation of the Government, with which the Commerce Committee, the Environment Committee and the Åland Parliament subsequently agreed, the Grand Committee decided on 14 September 2011 to institute a formal enquiry into the compatibility of the draft directive with the subsidiarity principle.

The Grand Committee limits this enquiry into the issues defined in art 5 TEU. The committee will prepare a further opinion within the national scrutiny procedure, in which it will deal with those aspects of the draft directive that are problematic, but are not admissible in the procedure regulated in Protocol 2 of the EU Treaty. The opinion will be communicated to the EU Institutions separately.

The Grand Committee observes that the 20 percent savings target for primary energy was set in the conclusions of the European Council in 2007. It is rather early for the Commission to claim that the target is not being met. The Grand Committee therefore considers it not proven that the EU's energy efficiency targets could not be met by the member states and that the compulsory measures proposed in the draft directive are necessary.

The Grand Committee considers that the objective of the draft directive is important for finding sustainable structures to contain climate change. However, the Committee considers that there are so many methods to reach the goal of energy efficiency that it is unjustified to restrict the measures permissible and to render certain measures compulsory at EU level. Attention is drawn in particular to article 10 of the draft directive and its corollaries in annexes VII and VIII, which the Committee deems contrary to the subsidiarity principle.

The Committee observes that article 10 would oblige member states to submit to the Commission the sites needing heating, cooling and combined production plants. The related annexes would impose detailed requirements on local spatial planning. The Committee considers that Community action at this level of detail does not promote the objectives of the directive compared to national or local action.

Article 10 also contains no such cross-border elements that national and regional authorities could not regulate satisfactorily and effectively at the national level. The Committee considers that planning the location of sites needing heating or cooling and combined sites such as power stations and industrial plant by its nature is best suited to local and regional decision making. Regulating these issues at the EU level is neither effective nor sensible. The Committee observes that impact and interaction issues are best controlled at local or regional level. Relevant variables such as urbanisation and combined production plants are local or regional in scale and best known locally.

The Grand Committee considers that the draft directive needs more work to make the energy effectiveness objectives relate more effectively and flexibly to the planning requirements. This approach should be more in accordance with the proportionality principle in art 5.4 TEU.

The Grand Committee recalls that the EU has so far never exercised its competence in the field of spatial planning, as is now foreseen in article 10 of the draft directive. Thought should be given to whether the EU should get involved in spatial planning and to how art. 10 could be redrafted so as not to prevent national measures that lead to greater energy efficiency than those measures that the Commission would impose at Union level. The subsidiarity principle would not prevent the Union from adopting more general requirements for national planning to indicate the locations of sites needing heating and cooling or combined production sites. In Finland, such planning is already extant under national legislation.

The Grand Committee agrees with the Commerce Committee's and Environment Committee's assessment that several of the compulsory measures proposed in the draft directive would not promote the objectives of the directive in a cost-effective manner, at least not in Finland. The measures already decided nationally lead to better results.

The Grand Committee underlines that future work on the directive should pay more attention to national specifics and local conditions such as climate, energy efficiency of existing building stock, national planning systems, population and habitation patterns, structure of energy markets, level of use of distance heating and effective combined production of heat and electricity. The rigid regulations proposed in the draft directive, which do not take national specifics into account, are likely to lead to the opposite of what is intended. In Finland, the draft directive in its current form would require a duplication of our existing, efficient planning systems. The strict requirements for building power plants of more than 20 MW heating capacity would make it more difficult for additional energy production capacity to reach the market.

Finally, the Grand Committee notes that the draft directive contains many problems of substance, which cannot be addressed in the procedure regulated by Protocol 2 of the TEU. These will be the subject of a separate opinion in the national scrutiny system. The opinion will be provided also to the European Commission.

The Grand Committee proposes that Parliament adopts a reasoned opinion stating that it finds Art 10 of the draft Energy Effectiveness Directive COM (2011) 370 contrary to the principle of subsidiarity on the grounds stated in the Grand Committee's report.