U 48/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi energiatehokkuusdirektiiviksi
Talousvaliokunta 13.10.2021.

Suomen Ilmastopaneeli
Ilmastopanelistit Paula Kivimaa, Peter Lund, Jarek Kurnitski, Jyri Seppälä, Markku Ollikainen, tiedesihteeri Marianne Leino

Energiatehokkuusdirektiivin sisältö ja tavoitteet

Energiatehokkuusdirektiivin uudistuksella toimeenpannaan osaltaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä.

Direktiivissä hahmotetaan yleiset puitteet ja toimenpiteet, joilla edistetään energiatehokkuutta ja varmistetaan energiatehokkuustavoitteiden saavuttaminen Euroopan unionissa. Ehdotuksen tavoitteena on linjata säännöt, joiden avulla toteutetaan energiatehokkuus ensin periaatetta kaikilla sektoreilla. Ehdotuksen tavoitteena on poistaa esteitä energiamarkkinoilta ja lisätä energian hankinnan ja käytön energiatehokkuutta. Ehdotuksessa säädetään myös indikatiivisista kansallisen tason energiatehokkuuspanoksista ja niiden asettamisesta vuodelle 2030. Ehdotuksessa säädetään erityisesti julkisen sektorin energiatehokkuustavoitteista.

Yleisiä huomioita

Energiatehokkuuden parantaminen on keskeinen ja kustannustehokas toimi EU:n ja Suomen ilmastotoimien paletissa matkalla kohti hiilineutraalisuutta. Energiansäästöä edistävä energiatehokkuus nopeuttaa siirtymää puhtaaseen energiatuotantoon. Samalla vähennetään myös energiantuotannon aiheuttamia ympäristövaikutuksia, sillä tarve energiateknologian ja –tuotannon vaatimiin luonnonvaroihin ja maankäytön kuormitukseen vähenee. Vaikka uusiutuvalla energialla on vähemmän negatiivisia ympäristövaikutuksia kuin fossiilisilla polttoaineilla, myös siihen sisältyy vaihtelevassa määrin resurssi- ja maankäyttötarpeita (esim. harvinaiset maametallit ja mineraalit). Lisäksi energiatehokkuuden hillitessä energian tarvetta, mm. sähkönsiirron lisäkapasiteetin rakennustarve pysyy maltillisempana.

Energiatehokkuuden edistämisessä etusijalle on syytä asettaa toimenpiteet, joilla tavoitellaan samanaikaisesti energian käytön tehostumista ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentymistä. Kansallisista toimista päätettäessä tulisi kuitenkin olla mahdollista ottaa huomioon millainen energiatehokkuuden voimistamisen rajakustannus on suhteessa päästövähennyksillä saavutettaviin rajakustannuksiin. On otettava huomioon, että mitä pidemmälle energiatehokkuustoimissa mennään, sitä useammin saattaa syntyä myös tilanteita, joissa päästövähennysvaikutusten aikaansaaminen on järkevämpää muilla toimin. Tarvitaan siis tarkkaa kokonaisvaltaista harkintaa, jossa energiaratkaisujen ilmasto- ja ympäristövaikutuksia tarkastellaan, mukaan lukien vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen.

Energiatehokkuus tarjoaa Suomelle sekä teknologiaan että palvelukonsepteihin liittyvää innovaatiopotentiaalia. Erityisesti kotitalouksille tarjottavia energiaa säästäviä palveluita on suhteellisen vähän tarjolla, ja markkinat ovat näiden suhteen olleet kehittymättömät. Ehdotetulla EU:n energiatehokkuusdirektiivillä on näiden markkinoiden kehittymistä tukeva vaikutus.

Ilmastopaneelin tiivistetyt arviot muutamasta keskeisestä artiklasta

Energiatehokkuus ensin –periaate (3 artikla)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion olisi varmistettava, että energiatehokkuus ensin -periaate otetaan huomioon suunnittelussa, toimintatavoissa ja merkittävissä investointipäätöksissä energia-alalla sekä muilla sektoreilla silloin, kun toiminnalla on vaikutusta energiankäyttöön tai energiatehokkuuteen. Ilmastopaneeli suhtautuu tähän ehdotukseen positiivisesti, kiinnittäen kuitenkin huomiota valtioneuvoston tavoin siihen, että päästöjen vähentämistavoitteen kannalta energiatehokkuus ensin –periaate ei saa johtaa ratkaisuihin, joissa resursseja ohjautuu kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä toimiin, jotka ovat kustannustehottomia.

Energiatehokkuus ensin –periaatteen yksityiskohtaisempaa vaikuttavuutta voidaan kuitenkin arvioida vasta kun nähdään, miten sitä käytännössä toteutettaisiin. Komission ohjeet periaatteen käytännön implementointiin ovat vasta valmisteilla.

Energiatehokkuustavoitteet (4 artikla)

Komission ehdotuksessa asetetaan uusi sitova EU:n laajuinen energiansäästötavoite 36-39% loppuenergiankäytölle ja primäärienergiankulutukselle. EU-tason sitova tavoite jyvitetään ehdotuksen mukaan jäsenvaltioille komission esittämällä kaavalla. Valtioneuvoston alustavan laskelman mukaan Suomen vuoden 2030 energian loppukäyttö rajattaisiin n. tasolle 255 terawattituntia (301 TWh vuonna 2019). Primäärienergian tavoite kiristyisi samalla periaatteella.

Kuten valtioneuvostokin U-kirjeessään huomioi, energian loppukäytölle asetettava tavoite ei saa hidastaa päästövähennysten saavuttamista. Sähköistymisellä tehostetaan lähtökohtaisesti energian käyttöä. Erityisesti suorien sähköistymisratkaisujen energiahyötysuhde on erinomainen. Toisaalta taas on totta, että epäsuoriin sähköistymisratkaisuihin (vety, P2X) kytkeytyvien järjestelmien kokonaishyötysuhde on huonompi. Näitä epäsuoriakin sähköistymisratkaisuja kuitenkin tarvitaan välttämättä sellaisilla aloilla, joissa suora sähköistäminen ei ole näköpiirissä. Kehittyvän vetytalouden näkökulmasta loppuenergiankäyttöön kohdistuvat tiukat rajaukset eivät välttämättä ole järkeviä erityisesti silloin, kun sen avulla vähennetään prosessiteollisuuden kasvihuonekaasupäästöjä.

Julkinen sektori energiatehokkuuden johdossa (5 artikla)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion tulisi vähentää julkisen sektorin energian loppukäyttöä vähintään 1,7 prosenttia vuositasolla. Valtioneuvosto pitää vähentämisvaatimusta ongelmallisena lisääntyvien kustannusten ja hallinnollisen rasitteen vuoksi. Ilmastopaneeli on samaa mieltä hallinnollisten rasitteiden lisäämisen tarpeettomuudesta, mutta pitää olennaisena energiatehokkuus ensin –periaatteen noudattamista, jota julkisen sektorin energian loppukäyttöä vähentävä tavoite edustaa. Mikäli julkinen sektori ottaisi tämän tavoitteen vakavasti, saavutettavat säästöt voisivat olla suuremmatkin. Edelleen löytyy paljon kohteita, joissa energiatehokkuustoimien takaisinmaksuajat ovat lyhyet. Lisäksi energiatehokkuustoimien kannattavuus paranee näköpiirissä olevan energian hinnan nousun myötä.
Tavoitteen seurantaa varten pitäisi etsiä ja kehittää mahdollisimman tehokkaita tapoja, koska kulutuksen seuranta on ensimmäinen askel tehokkuuden parantamisessa.

Julkisten rakennusten esimerkillinen rooli (6 artikla)

Ehdotuksessa laajennetaan nykyinen valtion keskushallinnon omistuksessa ja käytössä olevaan rakennuskantaan rajattu 3 % vuotuinen korjausvelvoite koskemaan koko julkisen sektorin rakennuskantaa. Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena julkisen sektorin rakennuskantaan kohdistuvaa 3 % peruskorjausvelvoitetta, jossa korjauksen tasovaatimukseksi asetetaan uudisrakentamisen lähes nollaenergiataso.

Vaikuttaa siltä, että valtioneuvosto on tulkinnut 3 % velvoitteen tasovaatimuksen virheellisesti, niin että uudisrakentamiselta vaadittaisiin lähes nollaenergiatasoa. Paneelin näkemyksen mukaan ehdotuksessa tarkoitetaan EPBD direktiivin mukaista kustannusoptimaalista lähes

nollaenergiarakennuksen tasoa, joka voi olla erilainen uusille ja laajamittaisesti korjattaville rakennuksille. Suomessa onkin säädetty laajamittaisesti korjattaville rakennuksille helpommin saavutettavat energiatehokkuuden vaatimukset verrattuna uudisrakentamisen lähes nollan vaatimuksiin. Tästä johtuen korjauksen 3 prosentin vuosivaatimus voi osoittautua taloudellisesti kohtuulliseksi, mutta kustannuslaskelmat on hyvä laatia uudelleen tästä lähtökohdasta.

Joka tapauksessa julkisten rakennusten energiatehokkuudessa ja korjaustahdissa olisi Suomessa paljon parannettavaa, joten sitä ajatellen lisäsääntely on tervetullutta. Kansainvälinen kokemus ja tutkimustieto osoittavat, että rakennusten energiatehokkuuden ja energiansäästön edistämisessä, tarvitaan julkisen sektorin luomia markkinoita sääntelyn ja julkisten hankintojen kautta. 3 prosentin korjausvelvoite voidaan nähdä julkisen sektorin mahdollisuutena toteuttaa esimerkillistä roolia, joka lisää uusien rakennusten energiapalveluiden tarjontaa.

Julkisella sektorilla voidaan toimija edelläkävijänä uusien energian, erityisesti ylijäämä- ja jätelämmön, kausivarastoinnin ratkaisujen mahdollistajana. Tämän tyyppisten energiatehokkuutta parantavien ratkaisujen yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten sääntely mahdollistaa esimerkiksi tontin rajat ylittävät ratkaisut. Energiavarastoja voitaisiin rakentaa myös kiinteistön rajat ylittäväksi, esimerkiksi kortteli- tai aluekohtaisiksi varastoiksi.

Rakennusten energiatehokkuutta säädeltäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota rakentamisen aikaisiin päästöihin, mukaan lukien rakennusmateriaalien ilmastovaikutuksiin, sillä niiden avulla on mahdollista saada aikaan nopeita tarvittavia päästövähennyksiä. Rakennusten käytönaikaiset energiatehokkuusparannusten kautta saavutettavat päästövähennykset ovat tärkeitä, mutta jakaantuvat pidemmälle ajalle.

Julkisten hankintojen energiatehokkuus (7 artikla)

Ehdotuksessa laajennetaan nykyinen valtion keskushallintoa koskeva velvoite tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankinnoissa hankkia, kynnysarvojen ylittyessä, kaikkein energiatehokkaimpia vaihtoehtoja koskemaan koko julkista sektoria. Velvoite laajennetaan myös koskemaan käyttöoikeussopimuksia sekä työsuorituksen tilaamista. Uutena velvoitteena jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että kynnysarvot ylittävissä julkisissa hankinnoissa hankintayksiköt soveltavat energiatehokkuus ensin -periaatetta. Nämä ovat kannatettavia ehdotuksia, sillä julkisen sektorin hankintojen arvo on merkittävä ja julkisilla hankinnoilla voidaan synnyttää ja vahvistaa energiatehokkuutta edistävien palveluiden ja ratkaisujen markkinoita. Energiatehokkuutta edistävien ratkaisujen markkinoilla erityisesti loppukuluttajille on ongelmana se, että yhtäältä ei ole ollut palveluita saatavilla mahdollisille kiinnostuneille, mutta toisaalta ei myöskään kysyntää niille ensimmäisille palveluille. Kustannustehokkuus ja energiatehokkuustavoitteet eivät hankinnoissa ole toistensa poissulkevia periaatteita[1].

Haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat ja energiaköyhyys (22 artikla)

Ehdotuksessa velvoitetaan toteuttamaan energiatehokkuuden ja kuluttajansuojan parantamisen sekä informaatio-ohjauksen toimenpiteitä, jotka kohdistuvat haavoittuvassa asemassa oleviin energiayhtiöiden asiakkaisiin, energiaköyhyydestä kärsiviin sekä tarvittaessa tuetun asumisen piiriin kuuluviin. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella siihen, että ehdotuksessa velvoitetaan kaikkia jäsenvaltioita toimeenpanemaan yhdenmukaisia politiikkatoimia. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotettujen toimenpiteiden toimeenpano ilman, että niiden erittäin korkeat kustannusvaikutukset kohdistuvat energian loppukäyttäjiin, on kova vaatimus.

Kuten Ilmastopaneeli raportissaan[2] suositti, Suomessa tarvitaan selvitys siitä, miten merkittävä tekijä energiaköyhyys on kansallisesti, ja mitä vaikutuksia sähköistyvällä yhteiskunnalla on energiaköyhyyteen. Energiaköyhyyteen vaikuttavat tekijät, kuten asuinalue, ikä ja ammattiasema,

---

[1] Ks. esim. Borg, N., Blume, Y., Thomas, S., Irrek, W., Faninger-Lund, H., Lund, P., & Pidar, A. (2006). Release the power of the public purse. *Energy Policy*, *34*(2), 238-250. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2004.08.027

[2] Lipsanen, A., Kivimaa, P. & Leino, M. 2021. *Sähköistyvän yhteiskunnan ja energiamurroksen vaikutukset sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen.* Suomen ilmastopaneelin raportti 3/2021.

saattavat vaatia sähköistymisen yhteydessä uudelleenpohdintaa. Teknologian hinta, asumismuoto ja varallisuus ovat keskeisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat ihmisten mahdollisuuteen edistää energiatehokkuutta. Uusien teknologioiden ja palveluiden hinta pääsääntöisesti laskee niiden yleistyessä. Jos halutaan kannustaa niiden käyttöönottoon jo varhaisemmassa vaiheessa, tarvitaan tukimekanismeja, kuten uuden teknologian hankintatukia tai energiaremonttitukia. Energiatehokkuutta edistävän sääntelyn, taloudellisen ohjauksen ja informaatio-ohjauksen on kiinnitettävä huomiota haavoittuvien ja vähävaraisten kuluttajaryhmien tukemiseen ja tarpeiden huomioimiseen. On selvitettävä, saavuttavatko tuet ja ohjaus niitä eniten tarvitsevat yksilöt ja yhteisöt. Julkista, matalan kynnyksen energianeuvontaa tulee lisätä ja kohdennetumpaan tiedottamiseen panostaa, jotta kaikki kuluttajaryhmät tavoitetaan paremmin.