Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Eduskunta
Suuri valiokunta

Ympäristöneuvos Maarit Haakana
Lainsäädäntöneuvos Sari Rapinoja

Kuuleminen 4.3.2022

TS 8/2022 vp - Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)

Euroopan komissio antoi 15.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta, COM(2021)802 final. Ehdotus on osa komission 55-valmiuspakettia.

1. Direktiiviehdotuksen tavoite ja keskeinen sisältö

Direktiivin uudistamisen keskeiset tavoitteet ovat rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen ja energian loppukulutuksen vähentäminen vuoteen 2030 mennessä sekä pitkän aikavälin vision asettaminen rakennuksille kohti EU:n laajuista ilmastoneutraaliutta vuonna 2050. Niiden saavuttamiseksi ehdotuksella on lisäksi useita erityistavoitteita: lisätä korjausrakentamisen määrää ja perusteellisuutta, parantaa tietoa rakennusten energiatehokkuudesta ja kestävyydestä sekä varmistaa, että kaikki rakennukset ovat vuoden 2050 ilmastoneutraaliusvaatimusten mukaisia.

Direktiiviehdotuksen mukaan uudisrakennusten on oltava päästöttömiä rakennuksia. Ehdotuksessa esitetään enimmäisraja-arvot päästöttömien rakennusten primäärienergiankulutukselle. Energiatehokkuudeltaan heikoimmille olemassa oleville rakennuksille asetetaan ehdotuksessa energiatehokkuuden vähimmäistasot (energiatehokkuusluokat) sekä aikataulut vähimmäistasojen saavuttamiselle. Kansallinen rakentamisen perusparannussuunnitelma olisi laadittava.

Energiatehokkuustodistusten soveltamisalaan, luokitustapaan, sisältöön ja valvontaan esitetään muutoksia. Energiakorjauksiin olisi kannustettava rahoituksella ja muilla tukitoimilla.

Latauspisteiden sekä latauspisteitä varten tarvittavien kaapelointien määriin esitetään tiukennuksia. Myös pyöräpysäköintipaikkojen määrille ehdotetaan vähimmäisvaatimuksia. Automaatiojärjestelmien asentamisvelvoitteiden soveltamisalaa laajennetaan, lisäksi ne kohdistuisivat teknisesti lievempinä myös asuinrakennuksiin. Lämmitys- ja ilmastointijärjestelmiä koskeviin pakollisiin säännöllisiin tarkastuksiin esitetään lisätarkennuksia.

2. Ehdotuksen suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Toissijaisuusperiaate

Energiapolitiikka kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan (SEUT 4 artiklan 2 kohdan i) alakohta). Toissijaisuusperiaatteen (SEU 5 artiklan 3 kohta) mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain jos ja siltä osin kuin suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kohteena ovat suunnitellun toiminnan tavoitteet. Periaatteen arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia. Olennaista on arvioida, voidaanko tietty toiminta sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin EU:n tasolla.

Unionin toimielimet voivat toimia toissijaisuusperiaatteen nojalla kolmen edellytyksen täyttyessä:
1) kyseessä ei ole unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva ala; (jaetun toimivallan ala)
2) jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita riittävällä tavalla (välttämättömyys); ja
3) toiminta voidaan sen laajuuden ja vaikutusten vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla (lisäarvo).

Toissijaisuusperiaatteella turvataan jäsenvaltioiden mahdollisuudet tehdä päätöksiä ja toteuttaa toimia niillä aloilla, joilla unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa.

Suhteellisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteeseen liittyy läheisesti suhteellisuusperiaate. Toissijaisuusperiaatteen nojalla tarpeelliseksi katsotun unionin toiminnan laajuuden ja intensiteetin asianmukaisuutta arvioidaan puolestaan suhteellisuusperiaatteen (SEU 5 artiklan 4 kohta) avulla. Suhteellisuusperiaatetta koskevan SEU 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen täyttymistä arvioitaessa on otettava huomioon, että EU:n toimielimillä on laaja harkintavalta poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemisessä ja että niiden on suoritettava monitahoisia arviointeja.

Komission näkemys toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta

Komission mukaan ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. EU:n laajuisia lisätoimenpiteitä tarvitaan EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi ja energiaunionin hallintomallia koskevassa asetuksessa ((EU) 2018/1999) esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Komissio arvioi, ettei näitä tavoitteita voida riittävässä määrin saavuttaa jäsenvaltioiden omin toimin

(välttämättömyyskriteeri) ja että EU:n toimilla voidaan saada aikaan lisäarvoa (lisäarvokriteeri). Komission näkemyksen mukaan ehdotukseen sisältyvien toimenpiteiden katsotaan olevan oikeasuhteisia, ja ne perustuvat mahdollisimman pitkälle nykyisen, alkuperäisen vuoden 2002 EPBD -direktiivin (2002/91/EY) ja vuosien 2010 ja 2018 tarkistusten laadintamalliin.

Valtioneuvoston alustava näkemys toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta

Aivan aluksi on todettava, että **valtioneuvoston kantaa U-kirjelmään ei vielä ole**.

Arvioinnin lähtökohdaksi on otettava komission ehdottaman toiminnan tavoitteet. Direktiiviehdotuksen päätavoitteita ovat rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen ja energian loppukulutuksen vähentäminen vuoteen 2030 mennessä sekä pitkän aikavälin vision asettaminen rakennuksille kohti EU:n laajuista ilmastoneutraaliutta vuonna 2050. Päätavoitteen saavuttamiseksi on taustalle asetettu useita erityistavoitteita kuten lisätä korjausrakentamisen määrää ja perusteellisuutta, parantaa tietoa rakennusten energiatehokkuudesta ja kestävyydestä sekä varmistaa, että kaikki rakennukset ovat vuoden 2050 ilmastoneutraaliusvaatimusten mukaisia.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan voidaan perustellusti katsoa, että komission ehdotuksessa esitettyjä tavoitteita ei ole pääasiassa mahdollista saavuttaa jäsenvaltioiden toimin niiden rajat ylittävät vaikutukset huomioon ottaen. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on pääosin toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota toissijaisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta olemassa olevien rakennusten vaatimuksia (9 artikla) ja uudisrakentamista (7 artikla, liite III) koskeviin ehdotuksiin. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen osalta valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että 7 ja 9 artiklassa komission esittämä sääntely johtaisi liian pitkälle menevään ja liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn ehdotuksen tavoitteisiin nähden.

Artikla 9

Olemassa olevia rakennuksia koskevan 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on velvoitettava rakennuksen omistajia korjaamaan olemassa olevia rakennuksia tiettyyn energialuokkaan tiettyyn määräaikaan mennessä ilman rakennuksen omistajan hyväksyntää tai rakennuksen muuta korjaustarvetta. Lisäksi jäsenvaltioiden on toteutettava velvoitteiden noudattamista koskevat seuranta- ja seuraamusjärjestelmät. Ehdotus tarkoittaa suuren osan rakennuskannan korjaamista pelkästään energiatehokkuuden parantamisen vuoksi ilman rakennuksen muuta korjaustarvetta. Ehdotuksen velvoitteet koskevat sääntelyn kohteena olevia rakennuksia riippumatta omistajatahosta. Korjausvelvoite koskisi alustavan arvion mukaan 35 prosenttia Suomen rakennuskannasta. Toimeenpanosta aiheutuvien korjausten kustannusvaikutus olisi Suomen pitkän

aikavälin korjausrakentamisen strategian 2020-2050 mukaisten nykyisten päästövähennys- ja energiatehokkuustavoitteiden mukaisella tasolla laskettuna alustavan arvion mukaan 13,7 miljardia eli noin 1-1,5 miljardia euroa vuodessa.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen 9 artiklan yleistä tavoitetta kannatettavana. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan olemassa olevien rakennusten kategoristen ja pakollisten korjausten sijasta EU:n tasolla asetettavaan tavoitteeseen voitaisiin päästä paremmin kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla. Suunnitelmassa jäsenvaltiot pystyisivät tehokkaammin itse määrittelemään aikataulut ja keinot sekä ottamaan huomioon kansalliset olosuhteet ja rakennuskannan niin, että saavutettaisiin hiilestä vapaa ja energiatehokas rakennuskanta vuonna 2050. Jäsenvaltiot ovat jo laatineet voimassa olevan direktiivin velvoittamana pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategian vuosille 2020–2050, jossa kuvataan aiottu kehitys sekä toimenpiteet. Kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla voidaan täydentää strategian toimenpiteitä ja vahvistaa tavoitteiden toteutuminen kansallisista lähtökohdista. EU-tasolla tulisi säätää vain yleisistä ja kansallisten rakennusten perusparannussuunnitelmien yleisistä puitteista, mutta ei jäsenvaltioiden rakennuskannan pakollisesta korjaamisesta. Alustavan arvion perusteella valtioneuvosto katsoo, että kansallisella tasolla päätetyillä toimilla voidaan edistää rakennusten energiatehokkuutta tehokkaammin, koska jäsenvaltioilla on paras tieto rakennuskantansa korjausmahdollisuuksista ja korjauksista seuraavista energiatehokkuus- ja ilmastohyödyistä. Rakennusten korjaaminen pelkästään energiatehokkuuden vuoksi, ilman muuta korjaustarvetta, ei yleisesti ottaen ole kustannustehokasta.

Artikla 7 ja liite III

Ehdotuksen 7 artiklassa ja liitteessä III uudisrakentamisen energiatehokkuutta koskevat vaatimukset asetetaan EU-tasolla. Direktiiviehdotuksen mukaan uudisrakennusten tulee olla päästöttömiä. Rakennus on päästötön, kun se alittaa ehdotuksen liitteessä III määritetyt primäärienergiankulutuksen raja-arvot. Ehdotuksen mukaan uudisrakennuksen energiankulutus tulee kattaa täysin uusiutuvalla energialla, joka on tuotettu paikan päällä, energiayhteisössä taikka se on uusiutuvaa energiaa tai hukkalämpöä tehokkaasta kaukolämmöstä. Sähköverkosta saatavaa uusiutuvaa energiaa ei voi ottaa huomioon päästöttömässä rakennuksessa kuin poikkeustapauksessa. Päästötön rakennus ei myöskään saa tuottaa paikan päällä päästöjä fossiilisista polttoaineista.

Ehdotuksessa unionin alue on jaettu neljään eri ilmastovyöhykkeeseen, joilla on omat raja-arvot (liite III). Raja-arvot on annettu kolmelle eri rakennustyypille: asuinrakennukset, toimistot sekä muut ei-asuinrakennukset. Ehdotetut raja-arvot ovat niin tiukat, että olisi haasteellista alittaa ne. Liitteessä myös todetaan, että päästöttömien uusien rakennusten tulee täyttää taulukossa esitetyt vaatimukset.

Voimassa olevan direktiivin mukaan jäsenvaltiot asettavat itse kansallisesti energiatehokkuuden vaatimustasot uudisrakentamiselle. Tasojen asettamisessa

on käytettävä kustannusoptimaalisuuslaskentamenetelmää, josta on säädetty komission delegoidulla asetuksella (EU) N:o 244/2012. Komissio päivittäisi delegoidun asetuksen 30.6.2026 mennessä (6 artikla). Laskennassa käytetään kansallisia lähtöarvoja ja kansallisia primäärienergiakertoimia tai painokertoimia. Kansalliset energiatehokkuuden vaatimukset eivät saa poiketa merkittävästi laskennan tuloksena saatavasta kustannusoptimaalisesta tasosta.

Voimassa olevassa direktiivissä luetellaan laskentaan vähintään mukaan otettavat energiankäytön osa-alueet, mutta jäsenvaltiot voivat sisällyttää laskentaan muitakin osa-alueita energiankulutuksen huomioonottamiseksi kattavammin. Tähän komissio ei esitä muutoksia. Esimerkiksi Suomessa laskentaan sisältyy kotitalouslaitteiden sähkönkulutus ja valaistus toisin kuin joissain jäsenvaltioissa. Primäärienergiakertoimet tai painokertoimet vaihtelevat eri jäsenmaissa. Myös energialaskennassa käytettävät säätiedot ovat erilaisia samaan ilmastovyöhykkeeseen kuuluvissa jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto pitää alustavan arvion mukaan epätarkoituksenmukaisena ehdotettua EU-tason sääntelyä raja-arvoista.

Valtioneuvoston alustavan käsityksen mukaan ainakin osa direktiiviehdotuksen tavoitteista voidaan tehokkaammin saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla (7 ja 9 artikla ja liite III). Lisäksi osa ehdotetusta sääntelystä vaikuttaa liian pitkälle menevältä ehdotuksen tavoitteisiin nähden.

Säädösvallan siirtäminen

Ehdotus sisältää useammassa kohdassa toimivallan siirtämistä komissiolle, jolla on myös yhteyttä toissijaisuusperiaatteeseen.