Valiokunnan lausunto YmVL 19/2022 vp─ U 26/2022 vp

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu) (U 26/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ympäristöneuvos Maarit Haakana, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sari Rapinoja, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Pia Kotro, työ- ja elinkeinoministeriö
- ilmastopanelisti Jarek Kurnitski, Suomen ilmastopaneeli
- johtava asiantuntija Marja Ola, Kaupan liitto ry
- toimitusjohtaja Jouni Parkkonen, Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry
- tekninen johtaja Sami Ylenius, Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry
- lakimies Kai Massa, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- ympäristö- ja energiajohtaja Pekka Vuorinen, Rakennusteollisuus RT ry
- tekninen johtaja Mikko Somersalmi, RAKLI ry
- johtava asiantuntija Petri Pylsy, Suomen Kiinteistöliitto ry
- energia-asioiden erityisasiantuntija Vesa Peltola, Suomen Kuntaliitto
- suojeluasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Energiavirasto
- Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Rakennustietosäätiö RTS

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 15.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta, COM(2021) 802 final.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastosopimukseen. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 prosentin ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimotason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin. (E 97/2021 vp)

Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluprosessin aikana tulee kiinnittää edelleen huomiota lainsäädäntöehdotusten yhteisvaikutuksiin ja yhteensopivuuteen. Valtioneuvoston kantoja täydennetään tarvittaessa ehdotusta ja 55-valmiuspaketin kokonaisvaikutuksia koskevien lisätietojen perusteella.

Uudisrakentaminen

Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotuksen tavoitteita uudisrakentamisen energiatehokkuuden parantamiseksi ja siirtymiseksi käyttämään päästötöntä energiaa, mutta näkee ehdotetuissa toteutustavoissa myös ongelmia. Valtioneuvosto katsoo, että päästöttömän rakennuksen primäärienergiankulutuksen sitovat enimmäisarvot tulee asettaa kansallisesti, ilman EU:n tasolla asetettua vaatimusta, jolloin voidaan ottaa parhaiten huomioon kansalliset olosuhteet, jäsenvaltion ilmasto-olosuhteet ja soveltuminen kansalliseen energiajärjestelmään. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltion sijainnista johtuvan ilmaston vaikutus primäärienergiankulutukseen pitäisi ottaa kat-

tavammin huomioon. Valtioneuvosto pitää tiukkana aikaistettua aikataulua vaatimusten soveltamiseksi julkisten viranomaisten rakennuksille. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden on voitava päättää primäärienergiankulutuksen laskennassa käytettävät painokertoimet kansallisesti ja suhtautuu kriittisesti painokertoimien määrittelyn sitomista ehdotuksessa esitetyn standardin mukaisiin tapoihin. Erityisesti hukkalämmön ja päästöttömän energiantuotannon ilmastomyönteisten vaikutusten huomioon ottaminen painokertoimia määritettäessä on tärkeää, vaikka ne eivät olekaan uusiutuvaa energiaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rakennuksen energiahuoltojärjestelmä voi tukeutua myös yleiseen verkkosähköön ja kaukolämpöjärjestelmään. Valtioneuvosto kannattaa rakennusten elinkaaren ilmastovaikutusten arviointia uusille rakennuksille.

Olemassa olevat rakennukset

Direktiivin tavoitteet olemassa olevien rakennusten energiatehokkuustoimien nopeuttamiseksi ja pyrkimykseksi luoda uskottava järjestelmä tavoitteiden saavuttamiseksi ovat linjassa hallitusohjelman kanssa. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin kriittisesti ehdotettuun energiatehokkuuden vähimmäistasojen asettamiseen julkisen ja yksityisen rakennuskannan perusparantamiseksi, sidottuna komission antamaan energiatehokkuustasoon ja aikatauluun. Julkisen sektorin sekä yksityisten rakennusten omistajien tulee voida kohdistaa taloudelliset resurssinsa mahdollisimman vaikuttavaan päästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen ja hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen kaikin käytettävissä olevin keinoin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rakennuksia voidaan korjata oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti niiden elinkaaren mukaisesti. Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti myös valvontamekanismin perustamiseen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan olemassa olevien rakennusten kategoristen ja pakollisten aikataulutettujen korjausten sijasta direktiivin tavoite tulee voida vaihtoehtoisesti toteuttaa tehokkaammin tavoitteiden mukaisella kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla. Valtioneuvosto kannattaa suunnitelman laatimista. Perusparannussuunnitelmassa jäsenvaltiot pystyvät paremmin itse määrittelemään kansalliset aikataulut ja keinot sekä ottamaan huomioon kansalliset olosuhteet ja rakennuskanta niin, että saavutetaan hiilestä vapaa ja energiatehokas rakennuskanta vuonna 2050. Voimassa olevan direktiivin mukaiset vuonna 2020 valmistuneet perusteelliset ja kattavat pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategiat vuosille 2020–2050 tulee ottaa huomioon tavoitteen saavuttamisessa. Suunnitelmalla voidaan täydentää strategioiden toimenpiteitä ja vahvistaa tavoitteiden toteutumista kansallisista lähtökohdista. Jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti paras tieto rakennuskantansa korjausmahdollisuuksista ja korjauksista seuraavista päästöjen pienenemisistä ja energiatehokkuushyödyistä. Perusparannussuunnitelman sisällölle on hyvä luoda yhteiset puitteet ja tavoitteet, mutta siitä ei tulisi säätää liian sitovasti EU-tasolla.

Valtioneuvosto kannattaa kansallisesti laadittavaa ja kansalliset olosuhteet huomioon ottavaa perusparannuspassia, jolla edistetään rakennusten vaiheittaisten korjausten yhteydessä tehtävää energiatehokkuuden parantamista. Valtioneuvosto pitää riittävänä direktiiviehdotuksessa ehdotettua säätelyä eikä pidä välttämättömänä perusparannuspassin sisällöstä säätämistä tarkemmin delegoidulla asetuksella, koska jäsenvaltioilla on paras tieto rakennuskantansa korjausmahdollisuuksista ja korjauksista seuraavista päästöjen pienenemisestä ja energiatehokkuushyödyistä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotus voisi olla hallinnollisesti raskas, josta voi seurata, ettei perusparannuspassia oteta laajamittaisesti käyttöön.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen rakennusten ja rakennuksen osien energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksien asettamiseen vähintään kustannusoptimaaliselle tasolle. Valtioneuvosto kannattaa kustannusoptimaalisten tasojen laskemisen laajentamista olemassa oleville laajasti kunnostettaville rakennuksille sekä yksittäisille rakennusosille. Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotettua uutta vaatimusta ottaa huomioon ilmastonmuutokseen varautuminen, vaarallisten aineiden kuten asbestin poistaminen ja esteettömyys vammaisten henkilöiden kannalta olemassa olevassa rakennuskannassa laajamittaisten korjausten yhteydessä.

Energiatodistukset ja energiatehokkuustietokanta

Valtioneuvosto voi kannattaa komission ehdotuksia energiatodistusten laatimiseksi digitaalisena, yhteistä mallia energiatodistuksessa esitettävistä tiedoista ja yleistä periaatetta jäsenvaltioille yhtenäisestä tavasta luokitella energiatehokkuus. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta todistusten laatimisen laajentamiseksi laajamittaisiin korjauksiin, vuokrasopimusten uusimiseen sekä julkisten tahojen rakennuksiin. Valtioneuvosto ei pidä kannatettavana komission ehdotusta poistaa poikkeuslista velvoitteiden soveltamiselle siten, että energiatodistukset olisi laadittava jatkossa myös muun muassa kaikille teollisuus- ja korjaamorakennuksille, hartauden harjoittamiseen ja uskonnolliseen toimintaan tarkoitetuille rakennuksille, alle 50 neliömetrin rakennuksille ja lämmitettäville kesämökeille. Valtioneuvosto pitää energiatodistusten tehokasta ja kattavaa valvontaa tärkeänä, mutta komission ehdotusta valvonnan toteutuksen osalta turhan yksityiskohtaisena, mikä lisäisi hallinnollista taakkaa.

Latauspisteet ja polkupyörien pysäköintipaikat

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti sähköajoneuvojen latauspisteiden ja esikaapeloinnin lisäämistavoitteisiin uudisrakentamisen ja laajamittaisten korjausten yhteydessä. Valtioneuvosto suhtautuu tässä vaiheessa myönteisesti siihen, että kynnysarvoja vaatimusten soveltamiseksi madallettaisiin, mutta korostaa, että ehdotuksen vaikutuksia tulee arvioida jatkoneuvotteluissa.

Valtioneuvosto kiinnittää kriittisesti huomiota vaatimukseen, jonka mukaan olemassa oleviin ei-asuinrakennuksiin, joissa on yli 20 pysäköintipaikkaa, tulee asentaa yksi latauspiste jokaista 10 pysäköintipaikkaa kohden jo vuoden 2027 alkuun mennessä. Valtioneuvosto pitää haasteellisena vaatimusta asentaa esikaapelointi vähintään joka toiseen pysäköintipaikkaan olemassa oleviin julkisten viranomaisten omistamiin tai käyttämiin ei-asuinrakennuksiin vuoden 2033 alkuun mennessä, kun pysäköintipaikkoja on yli 20. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että erityisesti olemassa olevien rakennusten kohdalla latauspisteisiin ja esikaapelointiin liittyvien vaatimusten tulisi olla joustavia esimerkiksi pk-yritysten osalta, jotta esimerkiksi rakennusten vähäinen tai vain ajoittainen käyttö ja paikalliset olosuhteet voidaan ottaa vaatimusten soveltamisessa huomioon.

Valtioneuvosto katsoo, ettei polkupyörien pysäköintipaikkojen edellyttäminen rakennuksiin sellaisenaan liity rakennusten energiatehokkuuteen. Valtioneuvosto voi hyväksyä polkupyörien pysäköintipaikkojen edellyttämistä kestävien liikkumismuotojen edistämiseksi, mikä vahvistaa asumiseen liittyvien hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamista. Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotuksen mahdollistamat joustot polkupyörien pysäköintipaikkojen määrän osalta.

Valtioneuvosto kannattaa latauspisteiden asentamisen edistämisvelvollisuutta, mutta suhtautuu kriittisesti siihen, että jäsenvaltioiden olisi merkittävästi poikettava kansalliseen omistusoikeus- ja vuokralainsäädäntöön perustuvista omistajan tai vuokranantajan suostumusvaatimuksista. Hallitusohjelman mukaan sähköautojen latausinfrastruktuurin rakentamisen hallinnollisia esteitä erityisesti taloyhtiöissä poistetaan. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä varmistamaan, että direktiivistä johtuva velvollisuus edistää latauspisteiden asentamista voidaan sovittaa yhteen nykyisen kansallisen omistajan ja vuokranantajan oikeuksia koskevien yleisten periaatteiden kanssa. Valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että direktiivi koskee myös asunto-osakeyhtiöitä ja asunto-osuuskuntia edellyttäen, että yhtiön tai osuuskunnan osakkaan tai jäsenen asentaessa sähköauton latauspisteen yhtiöllä tai osuuskunnalla sekä muilla osakkailla tai jäsenillä on oikeus asettaa ehtoja osakkaan tai jäsenen asennukselle, josta voi aiheutua kustannuksia tai muuta haittaa yhtiölle ja osuuskunnalle tai toiselle osakkaalle ja jäsenelle.

Automaatio- ja ohjausjärjestelmät tarkastukset, älyindikaattori

Valtioneuvosto voi hyväksyä, että automaatio- ja ohjausjärjestelmien asennusvelvoitteen kynnysarvoa alennetaan uusien ja laajamittaisesti korjattavien ei-asuinrakennusten osalta, mutta ei pidä sitä perusteltuna olemassa oleville rakennuksille. Valtioneuvosto voi hyväksyä seurantatoiminnon asennusvaatimuksen uusille ja laajamittaisesti korjattaville asuinrakennuksille, mutta ei pidä hyvänä seurantatoiminnon asennusvaatimuksen ulottamista laajamittaisesti korjattaviin pientaloihin.

Valtioneuvosto voi kannattaa pakollisten lämmitys- ja ilmastointijärjestelmien tarkastusten laajenemista ilmanvaihtotarkastuksiin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksessa on säilytetty pakollisten tarkastusten sijasta mahdollisuus toteuttaa vaihtoehtoisia toimia, joilla on saavutettava vastaavat tulokset.

Valtioneuvosto katsoo, että nykyisen direktiivin mukaisista älyindikaattorin testauksista eri jäsenmaissa on saatava palautetta ennen kuin pakollisten toimien osalta on tarkoituksenmukaista edetä.

Taloudelliset kannusteet ja markkinoiden esteet

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti ehdotuksiin siitä, että direktiivillä säädeltäisiin jäsenvaltioiden budjettirahoituksen käyttöä esimerkiksi energiakorjauksiin, sillä ehdotus rajoittaisi eduskunnan budjettivaltaa.

Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tärkeyttä ja katsoo, että mahdollisesta yleiskatteisuusperiaatteesta poikkeamiseen tulee kaikissa tilanteissa olla painavat perusteet. Valtioneuvosto katsoo, ettei myöskään verotukseen liittyvistä kysymyksistä tulisi säädellä ehdotetun direktiivin yhteydessä.

Samalla valtioneuvosto katsoo, että erilaisten kansallisesti päätettävien tukitoimien käyttöönotto on tärkeä osa energiakorjausten toteuttamisen nopeuttamista ja että monet direktiivissä mainitut tukitoimet ovat sellaisia, joita Suomessa on jo kansallisesti käytössä ja valmistelussa.

Muuta

Valtioneuvoston kantaa oikeusperustaan, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä toimivallan siirtoon käsitellään tarkemmin kohdassa 5.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ammattitaitoiset henkilöt toteuttavat rakennustöitä, samoin kuin perusparannuspassien laatijoiden ja rakennuksen älyvalmiuden arvioijien tulee olla ammattitaitoisia toimijoita. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että riittävä osaaminen tulee pystyä saavuttamaan olemassa olevilla ammatillisilla ja korkea-asteen koulutuksilla ja tutkinnoilla sekä niitä täydentämällä lisäkoulutuksella, ilman uusien sertifiointijärjestelmien perustamista.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission tavoitetta edistää palvelujen sekä tietojen vaihtoa ja yhteentoimivuutta. Ehdotuksessa mainituilla mittareilla tulisi tarkoittaa rakennuksen teknisiin järjestelmiin tai automaatio- ja ohjausjärjestelmään liittyviä mittauksia. Energiamittaukseen on jo kattavat säädökset ja vastaava säännös avoimuudesta. Valmistelussa tulee varmistaa, ettei sääntely ole tältä osin päällekkäistä valmisteilla ja olemassa olevan EU-sääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomioita, että toisin kuin voimassa olevassa rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä, kansallisen puolustuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi direktiivin tulisi mahdollistaa maanpuolustuksen tarpeiden huomioiminen kansallisessa toimeenpanolainsäädännössä. Kyseinen poikkeus koskien kansalliseen puolustukseen käytettäviä rakennuksia, lukuunottamatta henkilöstön käytössä olevia yksittäisiä asuintiloja tai toimistorakennuksia, sisältyy voimassa olevaan energiatehokkuusdirektiiviin (2012/27/EU), mutta ei sitä koskevaan uuteen direktiiviehdotukseen COM(2021) 558 final.

Valtioneuvosto korostaa, että energiatehokkuuden parantamisella direktiiviehdotuksen tavoitteiden mukaisesti on lähtökohtaisesti merkittäviä ympäristö- ja terveyshyötyjä sekä eurooppalaisella että kansallisella tasolla. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että jäsenvaltiolle on jätettävä riittävästi harkintavaltaa toteuttaa ne kustannustehokkaasti hiilineutraalisuustavoitteet huomioiden. Lisäksi se vähentää riippuvuuttamme tuontienergiasta, parantaa huoltovarmuutta ja heikentää fossiilisen energian maailmanmarkkinahintojen äkillisen kallistumisen haitallisia vaikutuksia.

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä varmistaa, ettei ehdotus lisää tarpeettomasti hallinnollista taakkaa. Kaiken hallinnollisen taakan tulee olla oikeassa suhteessa siitä syntyvään lisäarvoon. Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin seuraamuksia koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista. Direktiivineuvotteluissa on huolehdittava siitä, että kansallisesti voidaan säätää direktiivin tarkoitetuista seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivin toimeenpanolle varataan riittävän pitkä määräaika ja se mahdollistaa tarvittavat toimeenpanon siirtymäajat.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin direktiiviehdotuksen tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina, mutta korostaa, että sääntelyn yksityiskohdissa on huomattava määrä seikkoja, jotka liiallisen yksityiskohtaisuutensa tai joustamattomuutensa vuoksi soveltuvat huonosti Suomen oloihin ja voivat jopa johtaa ympäristövaikutusten kannalta haitalliseen ylikorjaamiseen tai rakennusten ennenaikaiseen purkamiseen. Direktiivin täytäntöönpanoon on jätettävä riittävästi harkintavaltaa toteuttaa sen velvoitteet kustannustehokkaasti hiilineutraalisuustavoitteet huomioiden. Valtioneuvoston kantaan yhtyen valiokunta korostaa, että 55-valmiuspaketilla ohjattava siirtymä ilmastoneutraaliin talouteen tulee toteuttaa kokonaisuutena sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valiokunta toteaa, että rakennusten rooli on sinänsä merkittävä, sillä niiden osuus on noin 40 prosenttia energian kokonaiskulutuksesta ja ne aiheuttavat 36 prosenttia energiaperäisistä kasvihuonekaasupäästöistä. Pelkästään asuntojen lämmitys kuluttaa noin 15 prosenttia kaikesta loppuenergian käytöstä Suomessa. Direktiiviehdotuksen korjausvelvoite koskisi VTT:n 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. Pelkästään energiansäästön vuoksi toteutettavat, ennenaikaiset korjaukset aiheuttaisivat merkittävän hiilipiikin rakentamiseen, lisäisivät jätteitä ja ympäristökuormaa, neitseellisten materiaalien kulutusta ja rakentamisen ilmastovaikutuksia nopeasti, kun taas energiansäästöllä saavutettavat päästövähenemät toteutuisivat hitaasti vasta kymmenien vuosien kuluessa. Kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla voidaan määritellä järkevämmin, miten ja missä aikataulussa rakennuksia korjataan ja ottaa ilmastohyödyt paremmin kokonaisvaltaisesti huomioon.

Päästöttömän rakennuksen primäärienergiakulutuksen sitovat enimmäisarvot tulee asettaa kansallisesti. Jäsenvaltioiden energiatuotantojärjestelmät ja ilmasto-olosuhteet eroavat toisistaan ja jopa Suomen sisällä kaukolämmön tuotantotavat ja päästöt ovat erilaisia. Sen takia on tärkeää, että primäärienergiakulutuksen enimmäisarvot asetetaan mahdollisimman lähellä.

Valiokunta pitää kannatettavana Ilmastopaneelin kantaa siitä, että päästöttömän rakennuksen mittariksi pitäisi ehdottaa kasvihuonekaasupäästöjä. Tällöin ostoenergian kulutukset pitäisi päästöttömän rakennuksen osalta kertoa primäärienergiakertoimien sijasta päästökertoimilla. Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että päästöttömän sähkön osuus verkkosähkössä ei ole mukana komission ehdotuksessa ja uusiutuvan energian, jolla pitäisi korvata vähäinen rakennuksessa käytetty energia, pitäisi tulla paikallisesta tuotannosta, läheltä tai kaukolämmöstä- ja jäähdytyksestä tai hukkalämmön lähteistä. Tämä ei edusta teknologianeutraalia lähestymistapaa, vaikka on selvää, että kaikki uusiutuva ja päästötön energia pitäisi ottaa huomioon riippumatta, missä se on tuotettu. Lisäselvitys on tarpeen myös siitä, miten otetaan huomioon paikallisen uusiutuvan tuotannon ja lähilämmön hyödyntämisen myönteiset energiajärjestelmävaikutukset sitä

kautta, että se vähentää verkkoinvestointien tarvetta ja lisää energiajärjestelmän häiriönkestokykyä ja omavaraisuutta. Valiokunta korostaa, että Venäjän hyökättyä Ukrainaan kaikessa energiatehokkuutta ja uusiutuvan energian käyttöä koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon myös huoltovarmuus- omavaraisuuskysymykset aikaisempaa paremmin.

Energiatehokkuuden vähimmäistasot

Direktiiviehdotukseen on sisällytetty myös EU-tason velvoittavia energiatehokkuuden vähimmäistasoja. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisten tahojen omistamat rakennukset ja muiden omistamat ei-asuinrakennukset ja rakennusten osat ovat vähintään ehdotuksen mukaisesti luokiteltua energiatehokkuusluokkaa F viimeistään vuoden 2027 alussa ja vähintään energiatehokkuusluokkaa E viimeistään 2030 alussa. Asuinrakennusten on oltava vähintään ehdotuksen mukaisesti luokiteltua energiatehokkuusluokkaa F viimeistään vuoden 2030 alussa ja vähintään energiatehokkuusluokkaa E vuoden 2033 alussa.

Valiokunta katsoo, että tällainen joustamaton sääntelytapa velvoittaisi korjaamaan rakennuksia pelkästään energiatehokkuuden parantamisen vuoksi ilman muuta korjaustarvetta, joka on vastoin vähähiilisyyden periaatteita aiheuttaessaan toimivien rakennusosien ja -materiaalien turhaa kulutusta. Rakennuksia tulee voida korjata oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti niiden elinkaaren mukaisesti. Energiatehokkuuskorjauksia on tarkoituksenmukaista toteuttaa silloin, kun rakennuksessa tehdään muitakin peruskorjauksia. Direktiivin tavoite tulee voida vaihtoehtoisesti toteuttaa tehokkaammin tavoitteiden mukaisella kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla. Valiokunta korostaa, että korjaukset on myös tehtävä ammattitaitoisesti sisäilmaongelmien välttämiseksi. Rakennusten rakennusfysikaalinen toimivuus ja terveys ovat olennaisia seikkoja erityisesti pohjoisissa oloissa, joissa sateisuuden lisääntyminen ja muut sään äärevöitymisilmiöt kuormittavat rakennuksia yhä enemmän. Haasteellista teknisesti on, kun lämmöneristävyyttä lisätään, lämmittämistä vähennetään ja kesällä koko rakennesysteemin toimivuus kääntyy päinvastaiseksi, kun sisätilat jäähdytetään ulkotilaa viileämmiksi. Jäsenvaltioiden väliset erot ovat suuria muun muassa väestötiheyden, ilmasto- ja sääolosuhteiden, rakennuskannan keskimääräinen iän, kunnon ja arvostuksen sekä energiajärjestelmän ja -tehokkuuden nykytilanteen ja kehitysnäkymien osalta. Erot eri maiden energiatehokkuudeltaan heikoimpien rakennusten välillä ovat EU-jäsenmaiden välillä suuria ja Suomen rakennuskannan energiatehokkuus on parempi kuin EU-maissa keskimäärin. Heikoimpaan energiatehokkuusluokkaan kuuluvat rakennukset eivät ole energiatehokkuudeltaan samanlaisia eri maissa. Tämän seurauksena ne jäsenmaat, joissa rakennuskannan energiatehokkuus on jo nyt keskimääräistä EU-tasoa parempaa, joutuvat korjaamaan rakennuskantaansa enemmän siitäkin huolimatta, että niihin on jo aikaisemmin tehty energiatehokkuutta parantavia korjauksia.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden arviossa siihen, että 7 ja 9 artiklassa esitetty sääntely johtaisi liian pitkälle menevään ja liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn ehdotuksen tavoitteisiin nähden. 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.

Perusparannuspassi

Komissio ehdottaa uutta perusparannuspassijärjestelmää, joka sisältäisi kunnostussuunnitelman, jonka mukaisesti rakennus muutettaisiin päästöttömäksi rakennukseksi viimeistään vuoteen 2050 mennessä. Perusparannuspassi olisi ehdotuksen mukaan vapaaehtoinen rakennuksen omistajalle.Valiokunta korostaa, että ammattitaitoisten ja sertifioitujen osaajien riittävyys on aito haaste, sillä rakennusalalla on jatkuva työvoimapula ja myös rakennusvalvonnat ovat kuormitettuja. Ehdotuksella saavutettavia hyötyjä tulee arvioida kriittisesti suhteessa järjestelmästä aiheutuviin kustannuksiin, jotka voivat vähentää merkittävästi energiasäästöstä saavutettavaa taloudellista hyötyä.

Energiatehokkuustodistukset

Eenergiatehokkuustodistuksen sisältöön esitetään laajennuksia ja huonoimpien energiatehokkuusluokkien todistukset tulisi uusia viiden vuoden välein. Valiokunta katsoo, että vaatimustason nousu voi johtaa jopa siihen, että rakennukset poistetaan kokonaan käytöstä. Joka tapauksessa todistuksen sisällön laajentaminen johtaa todistuksen laatimisen kustannusten nousuun, mitä ei voida pitää kannustavana.

Sähköajoneuvojen latauspisteet

Ei-asuinrakennusten uudisrakentamisessa ja laajamittaisissa korjauksissa olisi asennettava yksi sähköajoneuvon latauspiste, kun pysäköintipaikkoja on yli viisi. Lisäksi jokainen pysäköintipaikka tulisi varustaa esikaapeloinnilla, joka mahdollistaa latauspisteen asentamisen myöhemmin. Toimistorakennuksille esitetään latauspisteiden määrää koskeva poikkeus siten, että latauspisteitä on asennettava vähintään yksi kappale jokaista kahta pysäköintipaikkaa kohden. Kaikkiin ei-asuinrakennuksiin (kun yli 20 pysäköintipaikkaa) latauspisteiden asentaminen 10 prosenttiin pysäköintipaikoista vuoden 2027 loppuun mennessä on huomattavasti tiukempi vaatimus kuin voimassa olevassa direktiivissä ja kansallisessa lainsäädännössä. Tällä hetkellä Suomessa edellytetään vain yhtä latauspistettä pysäköintialueelle.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että erityisesti olemassa olevien rakennusten kohdalla latauspisteisiin ja esikaapelointiin liittyvien vaatimusten tulisi olla joustavia varsinkin pienten ja keskisuurten yritysten osalta, jotta esimerkiksi rakennusten vähäinen tai vain ajoittainen käyttö ja paikalliset olosuhteet voidaan ottaa vaatimusten soveltamisessa huomioon. Monilla yrityksillä on suuria asiointiparkkialueita vilkasta lyhyttä asiointiaikaa varten ja parkkipaikat ovat suurimman osan aikaa vähäisellä käytöllä. Suomen olosuhteet asutuksen sijoittumisen suhteen, rakennuskanta ja omien autojen käyttö poikkeaa monista muista jäsenmaista ja siten ehdotuksen vaikutukset olisivat myös erilaiset. Valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että lataustekniikat kehittyvät nopeasti ja sääntelyyn sisältyy merkittävä riski teknologian vanhentumisesta ja siihen liittyvästä hukkainvestoinnista. Pikalataus- ja suurteholatauspisteitä on syntymässä nopeasti markkinaehtoisesti valtion infrastruktuurituen vauhdittamana. Valtioneuvosto toteaa, että erityisesti kotilataamisen puute on Suomessa tunnistettu yhdeksi liikenteen sähköistymiskehityksen pahimmaksi pullonkaulaksi. Tähän haasteeseen auttaa markkinaehtoisesti syntymässä oleva pikalatausverkosto. Yrityksiä koskevat ehdotetut ylimitoitetut vaatimukset tulisi jättää markkinaehtoisen kehityksen tai kansallisen sääntelyn varaan.

Valiokunta katsoo, etteivät pyöräpysäköintiparkit sellaisenaan liity rakennusten energiatehokkuuteen ja varsinkin niiden tarpeen osalta alueelliset erot ovat hyvin suuret. Sähköpyörien suosion kasvaessa tarve pyöräpysäköintipaikoille kasvaa. Valiokunta pitää niiden edellyttämistä tärkeänä kestävien liikkumismuotojen edistämiseksi. Tarkempi ohjaus on kuitenkin tarpeen jättää kansallisella tasolla tehtäväksi.

Energiatehokkuustuet

Jäsenvaltioiden on 15 artiklan mukaisesti tuettava energiatehokkuuden vähimmäistasojen noudattamista esimerkiksi tarjoamalla erityisesti heikossa asemassa oleville kotitalouksille, energiaköyhyydestä kärsiville tai sosiaalisissa vuokra-asunnoissa asuville suunnattuja tukia. Lisäksi on poistettava muut esteet, esimerkiksi useamman asunnon rakennuksissa voi olla tarpeen poistaa yksimielisyysvaatimus yhteisomistusrakenteissa. Valiokunta toteaa, että nykytilanteessa ARA-toimijat voivat saada avustusta rakennuksen energiatehokkuutta parantaviin korjauksiin vain samaan aikaan myönnettävän perusparannuksen korkotukilainan kanssa. Korkotukilainoja näillä alueilla toimivien vuokrataloyhteisöjen on hankala saada, koska Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA edellyttää lainalle kunnan omavelkaista takausta. Takauksen saaminen kunnalta voi muodostua lainan esteeksi ja siten korjausten esteeksi. Direktiivi edellyttää tukijärjestelmään siten muutosta, mutta tukijärjestelmistä päättämisen tulee kuulua kansalliseen päätösvaltaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 11.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan lausunto YmVL 19/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Eriävä mielipide

Perustelut

Direktiiviehdotus täydentää Euroopan komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 antamaa 55-valmiuspakettia, jolla EU pyrkii tavoitteeseen vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 % vuoteen 2030 mennessä. Rakennusten energiatehokkuudesta annetun 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. Ehdotus sisältää uudisrakentamiselle ja olemassa oleville rakennuksille vaatimuksia energiatehokkuuteen ja päästöttömyyteen liittyen sekä lisävaatimuksia energiatodistuksille. Asentamisvelvoitteita lisättäisiin myös sähköajoneuvojen latauspisteisiin liittyen sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmille.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä ei innostu laisinkaan nyt tehdystä esityksestä. Ensinnäkin esitys lisäisi mielestämme sekä byrokratiaa että hallintoa merkittävästi. Näin mm. siksi koska, jotta ohjelma olisi missään määrin toteutuskelpoinen jouduttaisiin laatimaan ns. Kansallinen rakentamisen perusparannussuunnitelma sekä ottamaan käyttöön rakennusten perusparannuspassi, mikä maksaa rahaa. Niin ikään energiakorjauksiin olisi lisäksi kannustettava rahoituksella ja muilla tukitoimilla, ja nämäkin toimet maksavat rahaa.

Toisaalta emme myöskään valiokuntaryhmänä innostu siitä, että ehdotus edellyttäisi voimassa olevaan lainsäädäntöön lukuisia muutoksia sekä uutta kansallista lainsäädäntöä, kuten edellä on jo todettu. Samaten kavahdamme todellisia taloudellisia kustannuksia, mitä lakimuutokset tulisivat aiheuttamaan. Merkittävimmät taloudelliset vaikutukset aiheutuisivat olemassa olevia rakennuksia koskevasta velvoitteesta saavuttaa ehdotuksen mukaiset energiatehokkuuden vähimmäistasot ehdotuksen mukaisella aikataululla, mikä sekin on erittäin tiukka. Muutoinkaan tuollaisella aikatauluilla ei rakennuksia voisi korjata normaalisti niiden todellisen elinkaaren mukaan. Tätä emme myöskään pidä hyvänä tai kannatettavana.

Lisäksi komissio ehdottaa esityksessään, että voimassa olevaan direktiiviin tehtäisiin muutoksia uusien rakennusten energiatehokkuuden vaatimuksiin siten, että viranomaisten käytössä olevien tai omistamien uusien rakennusten on oltava päästöttömiä vuoden 2027 alusta alkaen ja kaikkien uusien rakennuksien vuoden 2030 alusta. Edellä mainittuihin määräaikoihin asti kaikkien uusien rakennusten on oltava vähintään lähes nollaenergiarakennuksia. Lähes nollaenergiarakennuksia koskevien vaatimusten tulisi olla alemmat kuin mitä jäsenvaltioiden vuonna 2023 raportoiman vaatimusten kustannusoptimaalinen taso on.

Tähän liittyen eri asiantuntijoiden arvioiden mukaan velvollisuus ryhtyä korjaamaan rakennusta pelkästään energiatehokkuuden vuoksi koskisi 35 % rakennuskannasta eli noin 516 000 rakennusta. Velvoitteesta aiheutuvat rakennusten korjauskustannukset olisivat täten arvion mukaan 13,7 miljardia vuoteen 2033 mennessä eli noin 1—1,5 miljardia euroa vuodessa. Ehdotuksen

arvioidaan parantavan rakennusten energiatehokkuutta ja vähentävän rakennusten energiankäytöstä aiheutuvia päästöjä. Kuitenkin ehdotukseen sisältyvien epävarmuuksien vuoksi ei energiansäästö- ja päästövaikutuksia tässä vaiheessa pystytä arvioimaan täsmällisesti.

Lopuksi valiokuntaryhmämme toteaa, että emme voi olla em. esityksen takana, johon liittyy noin paljon epävarmuuksia ja mikä maksaa sekä yhteiskunnalle että sen asukkaille paljon. Emme myöskään halua vauhdittaa ns. vihreää siirtymää edellä olevilla keinoilla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11.5.2022

Petri Huru ps
Mauri Peltokangas ps
Sheikki Laakso ps