

U 25/2011 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energia-
tehokkuudesta (*energiatehokkuusdirektiivi*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 22 päivänä kesäkuuta 2011 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvos-

ton direktiiviksi energiatehokkuudesta ja direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä elokuuta 2011

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Neuvotteleva virkamies Pentti Puhakka

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2011/2191**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ENERGIATEHOKKUUDESTA JA DIREKTIIVIEN 2004/8/EY JA 2006/32/EY KUMOAMISESTA****1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

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). Ehdotuksen taustalla on komission maaliskuussa 2011 julkaisema Energiatehokkuussuunnitelma 2011.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on edesauttaa EU:n vuodelle 2020 asettaman 20 prosentin energiansäästötavoitteen saavuttamista. Komission viimeisten arvioiden mukaan EU on saavuttamassa vain puolet vuoden 2020 tavoitteestaan. Direktiiviehdotus sisältää sekä yksittäisiä toimenpiteitä että laajoja toimenpideohjelmia, joiden avulla on tarkoitus tehostaa energiatehokkuutta jäsenvaltioissa.

Direktiivillä korvattaisiin kaksi energiatehokkuutta koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä. Ensinnäkin kumottaisiin niin kutsuttu energiapalveludirektiivi (2006/32/EY) lukuun ottamatta kohtia, joissa säädetään vuodelle 2016 asetusta ohjeellisesta 9 prosentin säästötavoitteesta ja raportoinnista. Samoin kumottaisiin sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskeva niin kutsuttu CHP-direktiivi (2004/8/EY). Ehdotuksella kumottaisiin myös energiamerkintädirektiivin (2010/30/EU) 9 artiklan julkisia hankintoja koskevat kohdat.

2 Pääasiallinen sisältö**2.1 Energiatehokkuustavoitteet**

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on asettava vuodelle 2020 energiatehokkuuden tavoite, joka määritetään

absoluuttisena primäärienergiankulutuksen tasona. Jäsenvaltioiden on kansallista energiatehokkuustavoitetta asettaessaan otettava huomioon EU:n yhteinen 20 prosentin säästötavoite vuodelle 2020. Komissio tulee 30.6.2014 mennessä arvioimaan näiden kansallisten tavoitteiden pohjalta vuodelle 2020 asetetun EU:n yhteisen säästötavoitteen toteutumista. Mikäli tavoitteen saavuttaminen vaikuttaa epätodennäköiseltä, tulee komissio tekemään esityksen sitovista jäsenvaltiokohdaisista tavoitteista.

2.2 Julkisen sektorin velvoitteet

Ehdotetun direktiivin 4 ja 5 artikloissa on esitetty 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 m² ja jotka eivät täytä kansallisia energiatehokkuuden minimivaatimuksia.

Jäsenvaltioiden on laadittava 1.1.2014 mennessä julkisen sektorin omistamista rakennuksista inventaario, joka sisältää tiedot yksittäisten rakennusten pinta-aloista ja energiankäytöstä. Näiden tietojen tulee olla julkisesti saatavilla.

Julkisyhteisöjä on rohkaistava ottamaan käyttöön energiatehokkuussuunnitelmia ja energiankäytön hallintajärjestelmiä.

Julkisyhteisöt on velvoitettava hankkimaan vain tuotteita, palveluja ja rakennuksia, jotka täyttävät korkeimman energiatehokkuusluokan vaatimukset. Tässä voidaan kuitenkin ottaa huomioon hankinnan kustannustehokkuus, tekninen toteutettavuus, terveys ja turvallisuus sekä tarjouskilpailun järjestämiseksi tarvittava riittävä tarjonta.

2.3 Energiayhtiöiden velvoitejärjestelmä

Energiayhtiöille on luotava energiatehokkuusvelvoitejärjestelmä, mistä säädetäisiin 6 artiklassa. Järjestelmän puitteissa yhtiöt velvoitetaan toteuttamaan energiatehokkuustoimia, jotka johtavat energian loppukäytön tai primäärienergian kulutuksena laskettuna energiansäästön määrään, joka vastaa 1,5 prosentin osuutta kyseisen energiayhtiön edellisenä vuonna myymästä energiamäärästä. Jäsenvaltion on luotava velvoitejärjestelmään valvontamekanismi, jonka puitteissa tilastollisesti riittävän suuri määrä energiayhtiöiden toteutetuksi raportoituja toimenpiteitä on verifioitava. Jokaisen velvoiteohjelman piiriin kuuluvan energiayhtiön on raportoitava vuosittain edellisenä vuonna toteuttamistaan energiansäästöistä. Samoin niiden on toimitettava tilastotietoja asiakkaidensa energiankäytöstä ja sen kehittymisestä. Pienet energiayhtiöt voidaan jättää velvoiteohjelman ulkopuolelle.

Jäsenvaltio voi sallia, että energiayhtiöt hankkivat säästövelvoitteensa täyttämiseksi sertifioituja energiansäästöjä kolmansilta osapuolilta. Tämän ns. valkoisten sertifikaattien kauppajärjestelmän tulisi olla läpinäkyvä sekä avoin kaikille toimijoille. Jäsenvaltion tulisi myös perustaa toimijoiden tai säästöjen varmentajien akreditointijärjestelmä. Komissio voi delegoituja säädöksiä käyttäen luoda jäsenvaltioiden velvoitejärjestelmien puitteissa toteutetuille energiansäästöille vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän. Se sallisi energiayhtiön laskea yhdessä jäsenvaltiossa hyväksytyn energiansäästön hyväkseen josain toisessa jäsenvaltiossa. Tällä järjestelmällä luotaisiin energiansäästölle päästökauppajärjestelmän tyyppinen EU:n sisäinen säästökauppajärjestelmä.

Jäsenvaltioilla on mahdollisuus valita energiayhtiöille kohdistettavan energiatehokkuuden velvoitejärjestelmän sijaan omia toimia, joiden säästövaikutuksen tulee olla velvoitejärjestelmää vastaava. Jäsenvaltion, joka valitsee tämän vaihtoehdon, on ilmoitettava aikeestaan ja toimitettava vaihtoehtoiset toimet tiedoksi komissiolle 1.1.2013 mennessä. Tässä yhteydessä jäsenvaltion on osoitettava, miten vaihtoehtoisilla toimilla päästään samaan säästövaikutukseen. Vaihtoehtoisten toimien

käyttöönotto edellyttää komission erillistä hyväksyntää.

2.4 Energiankulutuksen mittaaminen ja laskutus

Ehdotetun direktiivin 8 artiklassa asetetaan yksityiskohtaisia vaatimuksia niistä tiedoista, joita loppukäyttäjille on energiankäytöstä toimitettava. Sähkön, kaasun, kaukolämmön ja -jäähdytyksen sekä lämpimän käyttöveden asiakkaille on asennettava yksilölliset mittarit, jotka näyttävät todellisen energiankulutuksen ja antavat tietoa sen ajallisesta toteutumisesta. Mittarit olisivat lisäksi liitetty käyttöliittymään, joka mahdollistaa näiden tietojen siirron loppuasiakkaalle tai loppuasiakkaan määrittämälle kolmannelle osapuolelle. Käyttöliittymän kautta loppuasiakkaalla on oltava mahdollisuus saada tietoa toteutuneesta energiankulutuksesta päivä-, viikko-, kuukausi- ja vuositasolla. Loppuasiakkaille on lisäksi oltava tarjolla laajasti sellaista tietoa, joka edistää energiatehokkuutta ja mahdollistaa omatoimisen energiankulutuksen seurannan sekä reaaliaikaiseen hinnoitteluun perustuvien tariffien hyödyntämisen. Sähkölaitteiden on lisäksi tarvittaessa kyettävä mittaamaan erikseen asiakkaan tuottaman ja sähköverkkoon siirretyn energian määrä.

Asuinkerrostaloissa on jokaiseen huoneistoon asennettava omat lämmitys- ja jäähdytysenergian määrää mittaavat mittarit. Mikäli huoneistokohtaisen mittarin asentaminen on teknisesti mahdotonta, tulee huoneistoihin asentaa jokaiseen patteriin erillinen lämmityskustannusten jakamiseen tarkoitettu laite (heat cost allocator). Lämpöenergian laskutuksen ja laitteen näyttämän energiankulutuksen tulee olla samalta jaksolta. Jäsenvaltioiden tulee antaa ohjeet siitä, miten näiden laitteiden mittaamien tietojen perusteella lämmityskustannukset jaetaan asuinkerrostaloissa, kuten miten korjauskertoimilla otetaan huomioon lämmön siirtyminen eri huoneistojen välillä.

Vuoden 2015 alusta lähtien sähkön ja maakaasun laskutuksen on perustuttava todelliseen kulutukseen. Sähkön osalta laskutus on tehtävä kerran kuukaudessa, maakaasun osalta kerran kahdessa kuukaudessa, keskusläm-

mityksen ja -jäähdytyksen osalta kerran kuukaudessa lämmitys/jäähdytyskauden aikana ja lämpimän käyttöveden osalta vähintään kerran kahdessa kuukaudessa. Asuinrakennuksissa lämmityskustannusten jakolaitteiden perusteella tehtävän laskutuksen yhteydessä on toimitettava selostus, joka perustuu jakolaitteen näyttämiin lukuarvoihin.

Mittaamiseen ja laskutukseen liittyvä tieto on toimitettava loppuasiakkaalle veloitukselta. Loppuasiakkaan pyynnöstä näiden laskutustietojen ja energiankulutuksen historiatietojen tulee olla myös loppuasiakkaan valtuuttaman kolmannen osapuolen saatavilla. Laskutuksen yhteydessä loppuasiakkaille on toimitettava tietoa toteutuneesta kulutuksesta, energian hinnasta, vertailutietoa aiempaan vastaavaan kulutusjaksoon sekä saman käyttäjäryhmän keskimääräisestä kulutuksesta. Loppuasiakkaille on toimitettava myös kattavasti tietoa energiatehokkuustoimista ja energiatehokkuusneuvontaa tarjoavista taistoista.

2.5 Sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistäminen

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 ennuste 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 jäte-lämpöä tuottavat teollisuuslaitokset), joista

voitaisiin tulevaisuudessa ottaa lämpöä hyötykäyttöön.

Suunnitelmissa tulee esittää myös suunnitellut toimenpiteet vuoteen 2020 ja 2030 sekä arvioida näillä toimenpiteillä saavutettavat säästöt primäärienergiankulutuksessa. Suunnitelmat tulee päivittää viiden vuoden välein ja toimittaa komissiolle. Mikäli tarkoituksenmukaista, suunnitelma voi koostua yhteen kootuista alueellisista tai paikallisista suunnitelmista. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi sääntelykehyksensä avulla varmistaa, että nämä suunnitelmat otetaan huomioon alueellisissa kehittämissuunnitelmissa kaavoitus mukaan lukien.

Korkean hyötysuhteen yhteistuotannon sekä tehokkaan kaukolämmön ja -jäähdytyksen lisäämiseksi asetetaan vaatimuksia uusien sähköntuotantolaitosten rakentamiselle sekä niiden ja sellaisten teollisuuslaitosten sijoitukselle, jotka tuottavat merkittävästi hukkalämpöä. Kaikki uudet sähköntuotantovoimalaitokset, joiden lämpöteho ylittää 20 MW, on varustettava hukkalämmön talteenotolla ja sijoitettava siten, että niiden hukkalämpö on hyödynnettävissä. Hukkalämmön talteenotolle on asetettu vaatimuksena korkean hyötysuhteen yhteistuotanto. Tämän kokoluokan olemassa oleville voimalaitoksille on asetettava vaatimus niiden muuttamisesta yhteistuotantolaitokseksi silloin, kun voimalaitosta merkittävästi peruskorjataan tai kun sen ympäristölupaa ollaan uusimassa.

Vaatimus hukkalämmön hyödyntämisestä koskee myös uusia ja merkittävästi peruskorjattavia teollisuuslaitoksia. Teollisuuslaitoksen hukkalämmön hyödyntämiseksi on rakennettava kaukolämmön siirtolinja ja tarvittaessa myös kaukolämpöverkko.

Hukkalämmön hyödyntämisvaatimukset koskevat sähköntuotantolaitoksia ja teollisuuslaitoksia, jotka sijaitsevat tietyillä etäisyyksillä tietyn kokoluokan lämmönhyödyntämispaikoista. Hyödyntämisvaatimusta ei tarvitse noudattaa, mikäli investoinnin elinkaarikustannukset muodostuvat suuremmaksi, kuin saman sähkön ja lämmön määrän tuottaminen erillisellä lämmön tai jäähdytyksen tuotantotavalla. Nämä elinkaarilaskennat on tehtävä menetelmällä, jonka komissio laatii delegoitua säädöstä käyttäen. Jäsenvaltion on esitettävä komissiolle 1.1.2014 mennessä

poikkeusehdot joilla se elinkaarikustannusten perusteella on jättämässä hyödyntämisvelvoitteen täyttämättä. Komissio voi kieltäytyä hyväksymästä esitettyä poikkeusta.

Kansalliset maankäyttöä ja kaavoitusta koskevat säädökset tulee sovittaa yhteen uusien sähkötuotantolaitosten 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.

Kaikista lämpöteholtaan yli 50 MW energiantuotantolaitoksista sekä öljynjalostamoista on laadittava inventaario, johon on koottava kattavat ja yksityiskohtaiset laitoskohtaiset tiedot. Laitoskohtaiset tiedot on pyynnöstä toimitettava komissiolle ja ei-luottamuksellisia tietoja sisältävä yhteenveto on sisällytettävä kolmen vuoden välein tehtävään raportointiin. Inventaarion tiedot on päivitettävä kolmen vuoden välein.

Energian siirtoon ja jakeluun liittyen on varmistettava, että regulaatio ja verkkotariffit kannustavat energiatehokkuuteen ja loppuasiakkaiden saatavilla on verkkotariffeja, jotka tukevat kysyntäjoustoa. Jäsenvaltioiden on laadittava 30.6.2013 mennessä suunnitelmat, joissa on arvioitu kaasu-, sähkö- sekä kaukolämpö- ja -jäähdytysjärjestelmien infrastruktuuriin liittyvät energiansäästöpotentiaalit sekä määritetty konkreettiset tehostamistoimenpiteet kustannuksineen ja aikatauluineen.

Jäsenvaltioiden on varmistettava yhteistuotannossa tuotetun sähkön siirto ja jakelu, annettava etusija tai varmistettava CHP-sähkön verkkoonpääsy ja asetettava sähköntuotantolaitosten ajorajestyksessä etusijalle CHP-sähkö.

2.6 Muut toimenpiteet

Jäsenvaltioiden tulee edistää puolueettomasti toteutettujen ja kustannuksiltaan kohtuullisten energiakatselmusten saatavuutta. Energiakatselmusohjelmia on luotava kotitalouksille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille. Jäsenvaltion tulee varmistaa, että suuret yritykset toteutettavat energiakatselmuksen 30.6.2014 mennessä ja sen jälkeen kolmen vuoden välein. Energianhallintajärjestelmän tai jäsenvaltion tai komission kanssa tehdyn vapaaehtoisen sopimuksen puitteissa toteutetut energiakatselmuksen täyttävät tämän vaatimuksen.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että energiakatselmoijille, energiapalvelujen tarjoajille, energiatehokkuustoimien toteuttajille sekä asentajille on tarjolla järjestelmiä, joilla toimijoiden pätevyys voidaan osoittaa.

Energiapalveluiden markkinoita tulee edistää sekä taata pienten ja keskisuurien yritysten toimintaedellytykset tällä markkina-alueella. Energiapalvelujen tarjoajista tulee laatia julkisesti saatavilla oleva luettelo. Julkiselle sektorille tulee laatia mallisopimuksia ESCO-palvelun käyttämisestä. Lisäksi tulee yleisesti jakaa tietoa energiapalveluihin liittyvistä sopimuksista, rohkaista toimijoita vapaaehtoisten laatutodistusten käyttöönottoon sekä jakaa tietoa rahoitusmahdollisuuksista ja tarjolla olevasta taloudellisista tukimuodoista.

2.7 Seuraamukset

Jäsenvaltion olisi 9 artiklan mukaan säädettävä seuraamuksista liittyen 6 artiklan energiatehokkuusvelvoitejärjestelmään ja 8 artiklan mittaamiseen ja laskutukseen. Seuraamukset koskisivat energiatehokkuusvelvoitejärjestelmän piirissä olevia toimijoita sekä niitä energiayhtiöitä, joille kohdistuu energiankulutuksen mittaamiseen ja laskuttamiseen liittyviä vaatimuksia.

2.8 Delegoidut säädökset

Delegoiduilla säädöksillä komissiolle annettaisiin valtuutus luoda järjestelmä, jolla energiayhtiöiden velvoitejärjestelmään liittyville energiansäästöille tulee jäsenvaltioiden

välinen ns. vastavuoroinen tunnustamisen järjestelmä. Samoin komissio valtuutettaisiin laatimaan voimalaitosten ja teollisuuslaitosten hukkalämmön hyödyntämisvaatimukseen liittyvä elinkaarikustannusten laskentamenetelmä. Komissio voisi myös muuttaa korkean hyötysuhteen yhteistuotannolle annettuja harmonisoituja referenssiarvoja. Lisäksi delegoiduilla säädöksillä annettaisiin komissiolle valtuutus muuttaa kaikissa direktiivin liitteissä esitettyjä lukuarvoja, laskentamenetelmiä ja vaatimuksia.

2.9 Raportointivaatimukset

Jäsenvaltioiden tulee raportoida vuosittain huhtikuun loppuun mennessä edistymistään kansallisten energiatehokkuustavoitteen saavuttamiseksi. Tämä raportointi perustuu pääasiassa sektorikohtaisiin indikaattoreihin.

Lisäksi jäsenvaltioiden tulee toimittaa 30.6.2014 mennessä ja sen jälkeen joka kolmas vuosi täydentävät raportit, joissa on kuvattu kansallista energiapolitiikkaa, toimintasuunnitelmia ja ohjelmia sekä käynnissä olevia ja päätettyjä toimia, joilla vuodelle 2020 asetettu energiatehokkuustavoite pyritään saavuttamaan. Näissä täydentävissä raporteissa tulee esittää arvio vuoden 2020 primäärienergian kokonaiskulutuksesta ja sektoriakohtaisista kulutuksista.

Jäsenvaltioiden tulee lisäksi toimittaa komissiolle vuosittain marraskuun loppuun mennessä tilastotiedot yhteistuotannolla tuotetun sähkön ja lämmön määrästä, tuotantokapasiteeteista ja polttoaineista sekä kaukolämmityksen ja -jäähdytyksen tuotannosta ja tuotantokapasiteetista. Lisäksi on esitettävä tilastotiedot yhteistuotannolla saavutetuista primäärienergian säästöistä.

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Direktiiviehdotus on laaja ja sillä on paljon vaikutuksia myös kansalliseen lainsäädäntöön. Energiapalveludirektiivi on pantu täytäntöön pääosin lailla energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalve-

luista (1211/2009) ja laajalla energiatehokkuussopimusjärjestelmällä. CHP-direktiiviä puolestaan koskee valtioneuvoston asetus sähkön alkuperän varmentamisesta (1357/2003). Direktiiviehdotus edellyttää tarkistuksia edellä mainittuihin lakeihin sekä todennäköisesti myös muuhun lainsäädäntöön. Ehdotuksessa on aikaisempaan sääntelyyn verrattuna paljon velvoittavia toimenpiteitä, jotka edellyttävät sääntelyä kansallisella tasolla. Erityisesti vaikutuksia on rakentamista ja maankäyttöä koskevaan sääntelyyn. Samoin julkisyhteisöille esitetään velvoitteita, jotka on pantava kansallisesti voimaan. Uutta olisi seuraamuksista säätäminen.

Julkisen sektorin velvoitteet

Suomen rakennuslainsäädäntö ja rakentamisen ohjaus on jo vuosikymmeniä sisältänyt energiatehokkuusvaatimuksia. Tästä huolimatta ehdotetun direktiivin toimenpiteet jouduttaisiin pääosin panemaan toimeen uusin säädöksin.

Direktiiviehdotuksen mukaan julkinen sektori toimisi esimerkkinä muille rakennusten energiatehokkuuden parantamisessa. Artiklan 4 ehdoton ja kustannuksista riippumaton 3 prosentin vuotuinen korjausvelvoite on kuitenkin Suomen kannalta ongelmallinen. Suomessa rakennuksia korjataan harvoin yhdellä kertaa; pääasiassa korjaaminen tapahtuu vaiheittain eri rakennusosien ja laitejärjestelmien käyttöikä huomioiden rakennuksen elinkaaren eri vaiheissa. Korjauksia tehdään esimerkiksi julkisivuun, ikkunoihin, vesikattoon ja teknisiin järjestelmiin siinä järjestyksessä, kun ne tulevat teknisen tai taloudellisen elinkaarensa päähän. Suurten korjausten väli erityisesti asuinrakennuksissa on jopa vuosikymmeniä. Energiatehokkuutta koskevat korjaukset on luontevinta ja kustannustehokkainta toteuttaa osana suunnitelmallista vaiheittaista korjaamista, jolla on vaikutusta rakennuksen energiatehokkuuteen rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD 2010/31/EU) mukaisesti. Energiatehokkuutta ja päästöjen vähentämistä tukevat muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön kanssa solmittu kiinteistöalan energiatehokkuussopimus toimintaoh-

jelmineen sekä kansalliset kehitys- ja toimitaohjelmat.

Direktiivissä ei ole otettu huomioon tilatehokkuuden vaikutuksia energiankulutukselle, rakentamisessa ja korjausrakentamisessa käytettyjen resurssien (energia ja materiaali) merkitystä tai rakennusten käytöstä poistamista. On huomattava, että kokonaisenergian kulutuksesta yhä merkittävämpi osuus syntyy rakennusvaiheessa käytön aikaisen energiankulutuksen vähentyessä.

Artikla 4 edellyttää myös, että 1 päivään tammikuuta 2014 mennessä on laadittava ja asetettava julkisesti saataville niiden julkisten elinten omistamista rakennuksista luettelo, jossa ilmoitetaan pinta-ala neliömetreinä ja kunkin rakennuksen energiatehokkuus. Tämä edellyttää asianomaista uutta lainsäädäntöä esimerkiksi energiatodistusten rekisteröinnistä. Direktiiviin tulisi sisällyttää lisäksi puolustushallinnon maanpuolustuksellisesti salassa pidettäviä kohdetietoja koskeva poikkeus.

Lisäksi direktiiviehdotuksen artiklassa 4 sekä julkiset elimet että niiden omistamat rakennukset on määritelty hyvin laajasti. Laajojen määritelmien johdosta saattaa olla mahdollista, että jää epäselväksi, millaiset rakennukset kuuluvat julkisten elinten omistamiin rakennuksiin ja miten näitä rakennuksia tulee korjata, koska rakennuksia ei ole eritelty esimerkiksi käyttötarkoituksensa tai kuntonsa perusteella erilaisiin rakennuksiin. Muun muassa sosiaalisen asuntotuotannon lukeminen artiklassa 4 tarkoitettuihin julkisiin rakennuksiin saattaa olla ongelmallista. Näin ollen voisikin olla tarpeellista tarkentaa ja täydentää artiklan 4 määritelmää julkisten elinten omistamista rakennuksista. Määritelmää tarkistettaessa tulisi soveltamisen ulkopuolelle jättää julkisten elinten omistamasta kiinteistökannasta virallisesti suojellut rakennukset yms. rakennukset rakennusten energiatehokkuusdirektiiviä vastaavasti.

Energiayhtiöiden velvoitejärjestelmä

Energiatehokkuusvelvoitejärjestelmien myötä jouduttaisiin säätämään useimpia energiayhtiötä koskeva säästövelvoite sekä luomaan mekanismit, joilla nämä investoinnit rahoitetaan.

Mittaaminen

Artiklan 8 kulutettavan energian huoneistokohtainen mittausvaatimus aiheuttaa muutoksia rakentamismääräyksiin. Artiklaehdotuksen mukaan mittausvaatimus koskisi ilmeisesti myös olevaa rakennuskantaa. Sähkön ja veden kulutuksen mittarointi on selkeästi hyvä keino antaa ihmisille mahdollisuus vaikuttaa omiin kulutustottumuksiinsa. Periaatteessa tämä on mahdollinen uudisrakentamisen ja olemassa oleviin rakennuksiin asennukset mahdollistavan korjauksen yhteydessä.

Sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistäminen

Artikla 10 mukaisten kansallisten lämmitys- ja jäähdytysuunnitelmien laatimisesta tarvittaisiin uutta lainsäädäntöä, mikäli ne toteutettaisiin itsenäisinä suunnitelmamuotoina ja mikäli ne olisivat oikeudellisesti sitovia esimerkiksi suhteessa kaavoitukseen. Tulisi määrätä ainakin suunnitelmien sisällöstä, viranomaisista, jotka kyseiset suunnitelmat laatisivat ja hyväksyisivät, vuorovaikutus- ja osallistumismenettelyistä sekä muutoksenhastusta. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslakiin tulisi lisätä suunnitelmien huomioon ottamista koskeva velvoite. Suunnitelman ja kaavajärjestelmän ristiriitoja tulisi välttää kytkeväällä suunnitelman sisällön, laatimisen, hyväksymisen ja oikeusvaikutusten sääntely kiinteästi olemassa olevan kaavajärjestelmän sääntelyyn.

Suomessa on jo nyt monissa kunnissa kehitetty lämmön ja sähkön yhteistuotantoa. Suomi on myös edelläkävijä kaukolämmön ja nykyisin myös kaukojäähdytyksen toteuttamisessa. Kaavoitusta ohjaavassa lainsäädännössä, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja kaavoituksen sisältövaatimuksissa on asetettu muun muassa energiahuollon tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä jäteperäisten ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistäviä tavoitteita ja vaatimuksia. Asemakaavassa voidaan antaa tietyin edellytyksin velvoite liittyä alueelliseen kaukolämpöverkkoon.

Muut toimenpiteet

Artiklan 13 mukainen henkilöpatenttien lisääminen ja seuranta aiheuttavat Suomessa tarvetta säädosmuutoksiin ja jopa kokonaan uutta lainsäädäntöä.

Artiklan 22 toimeenpanoaikataulu on haasteellinen lainsäädäntötyön loppuun saattamiseksi.

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetun direktiivin taloudellisia vaikutuksia on mahdollista arvioida vain alustavasti. Osa vaatimuksista on vielä siinä määrin epätasallisia, ettei suoraan komission ehdotuksen perusteella ole selvää, mihin kansallisiin toimiin vaatimus käytännössä johtaisi. Osa toimenpiteistä on niin laajoja, että niiden taloudellisten vaikutusten arviointi vaatii perusteellisempaa analysointia.

Julkisen sektorin peruskorjausvelvoite

Julkiselle sektorille esitetty 3 prosentin peruskorjausvaatimus tarkoittaa noin kaksinkertaista peruskorjausten määrää nykyiseen noin 1,5 prosentin vuotuisen tasoon verrattuna. Alustavan arvion mukaan tästä peruskorjausten määrän lisäyksestä aiheutuisi kunnille ja valtiolle yhteensä noin yhden miljardin euron lisäinvestointitarve vuosittain. Tässä vuosittain peruskorjattavassa rakennuskannassa voitaisiin saavuttaa 15–20 miljoonan euron vuotuiset säästöt energiakustannuksissa. Korjauksista aiheutuisi välitön vuokrankorotustarve, mikäli vuokraustoiminnan tuottotavoitteet pysyvät samoina. Käytännössä peruskorjaukset ovat rakennusten perusparannuksia, koska rakennuksia ei korjata niiden alkuperäiseen tasoon vaan nykykäsitysten ja laatuvaatimusten mukaisesti. Tämän vuoksi perusparannuksen kustannustaso on ilman erityisiä energiatehokkuuden parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä 50–75 prosenttia vastaavan uudisrakennuksen rakentamiskustannuksesta.

Artiklan 4 mukainen 3 prosentin:n vuotuisen korjausvelvoite kohdistuu niihin rakennuksiin, jotka eivät täytä kansallisia energiatehokkuuden minimivaatimuksia. Koska täl-

laisia minimivaatimuksia ei ole olemassa oleville rakennuksille ole, eikä niitä kyseisessä kohdassa viitatussa rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä edes edellytetä asetettavaksi olemassa oleville rakennuksille, on tämän rajoituksen seurauksena nyt epäselvää, miten 3 prosentin peruskorjausvaatimuksen kohteeksi vuosittain tuleva rakennuspinta-ala laskettaisiin. Lisäksi on odotettavissa yleistä kustannusten nousua, mikäli tietty määrä rakennuksia täytyisi korjata ilman kustannustehokkuutta koskevaa harkintaa. Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi edellyttää energiatehokkuutta parantavien korjausten tekemistä kustannustehokkaasti. Suora kolmen prosentin vaatimus johtaa siihen, että osa rakennuksista joudutaan korjaamaan ilman muuta korjaustarvetta, minkä vuoksi korjausten kustannustehokkuus on huono. Rakennusten korjausten haasteellisuus kasvaa vuosi vuodelta sitä mukaa, kun korjattava kanta pienenee, mikä voi puolestaan vaikuttaa kustannuksia nostavasti.

Prosenttilukuna kolme on kohtuullinen, mikäli myös tässä direktiivissä edellytettäisiin kustannustehokkaita korjauksia, hyväksyttäisiin myös muut rakennuksen energiatehokkuutta parantavat toimenpiteet ja toisaalta annettaisiin mahdollisuus alempaan prosenttiin, mikäli kustannustehokkaita korjauksia ei vuositasona ole riittävästi.

Energiatehokkuuden parantamiseen käytettävissä olevat henkilöresurssit ovat rajallisia ja jatkuvasti käytössä. Peruskorjauksista aiheutuvan erittäin suuren kustannuksen lisäksi julkisen sektorin teknistä henkilöstä jouduttaisiin lisäämään merkittävästi, jotta nämä hankkeet voitaisiin toteuttaa.

Artikla 4 edellyttää, että 1 päivään tammikuuta 2014 mennessä on laadittava ja asetettava julkisesti saataville niiden julkisten elinten omistamista rakennuksista luettelo, jossa ilmoitetaan pinta-ala neliömetreinä ja kunkin rakennuksen energiatehokkuus. Tämä edellyttää uuden julkisen rekisterin perustamista ja resursoinnin järjestämistä.

Energiayhtiöiden velvoitejärjestelmä

Energiayhtiöille kohdistettavan energiatehokkuuden velvoitejärjestelmän kokonais-

kustannuksia ei voida arvioida, mutta tavoitteeksi asetettu 1,5 prosentin vuotuinen energiansäästö on määrällisesti huomattavan suuri. Laskettuna koko Suomen energian loppukäytöstä ilman liikenteen osuutta, tarkoittaisi se energiamääränä noin 3,5 TWh vuotuista energiansäästöä. Kun säästöjä hyväksytään pääosin vain ns. pitkävaikutteisista toimista, johtaisi vuotuisen velvoitteen toteuttaminen joka tapauksessa merkittävän suuriin investointeihin. Koko järjestelmän kustannustehokkuuden kannalta tämän energiansäästön tulisi olla lisäsäästöä siihen verrattuna, mitä nykyiset energiatehokkuustoimet tuottavat.

Velvoitejärjestelmän hallinnolliset kustannukset muodostuvat pienessä maassa varsin suuriksi. Järjestelmän rakentamisen voi arvioida kestävän 3—4 vuotta ennen kuin se alkaisi tuottaa säästövaikutuksia. Tarvittavien hallinnointi-, seuranta- ja verifiointijärjestelmien rakentamiskustannus on väistämättä korkea. Velvoiteohjelman laajuudesta ja toteutustavasta riippuen voi sen hallinnoinnin arvioida edellyttävän 5—10 henkilön työpanosta. Korkeammassa arviossa velvoiteohjelmaan liittyisi myös valkoisten sertifikaattien kaupankäynti.

Mittaaminen

Artiklan 8 mukainen mittareiden taannehtiva lisääminen koko olemassa olevaan rakennuskantaan ilman muita korjaustoimenpiteitä olisi usean vuoden mittainen työ, mikä osaltaan nostaisi asumisen ja mittareiden asennustöiden kustannuksia. Huoneistokohtainen lämpöenergian mittaus tietäisi asuin-, toimisto- ym. huoneistoihin Suomessa yli miljoonan mittarin asentamista. Tämä maksanee direktiivin liitteen VI kohdan 1.1. mahdollistamalla tekniikalla toteutettuna toista miljardia euroa. Lämmön mittaamista asuntokohtaisesti pidetään tehottomana erityisesti kerrostaloissa. Lämpö siirtyy huoneistosta toiseen ja toisaalta pelkkä patteriverkoston kierto vapauttaa lämpöä asuinhuoneisiin. Patteriverkoston kiertoveden lämpötila määräytyy ulkoilman lämpötilan mukaan. Termostaatin säätämällä pienemmälle ei ole asukkaan kannalta suurta merkitystä. Vaikutus saattaa olla ympärillä oleville jopa kustannuksia nostava, koska yksittäiset asunnot rakennuksen

keskellä lämpiävät pelkän toisista asunnoista ja kiertoputkista johtuvan lämmön vaikutuksesta vaikka oma patteri olisi kiinni. Viranomaisille asetettu laskutuksen seuraamisvelvoite tulisi aiheuttamaan hallinnolle suuren lisäresurssitarpeen.

Esimerkiksi Ruotsissa on havaittu, ettei huoneistokohtaisella lämmönmittauksella ole saavutettu energiansäästöä tai energiansäästö on ollut hyvin pientä. Saavutetuilla säästöillä ei pystytä kattamaan laiteinvestoinnista ja laskutuksesta aiheutuvia kuluja eli kysymyksessä ei ole kustannustehokas keino parantaa energiatehokkuutta. Huoneistokohtainen lämmön mittaus lämpövastikkeineen ja siirtymäkertoimineen edellyttäisi periaatteessa kymmeniä tuhansia yhtiöjärjestysmuutoksia eli miljoonien eurojen kustannuksia taloyhtiöille.

Sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistäminen

Artiklan 10 mukaisen lämmitys- ja jäähdytysuunnitelman laatiminen, seuranta ja toteutumisen raportointi vaatii resursseja etenkin siltä taholta, jolle suunnitelmien laadinta ja seuranta osoitetaan. Resurssitarve riippuu olennaisesti siitä, toteutetaanko suunnitelma itsenäisenä, oikeusvaikutteisena asiakirjana vai integroidaanko suunnitelma olemassa oleviin suunnittelu- ja ohjausjärjestelmiin. Suunnittelun vaatiman tietopohjan kerääminen ja seurantajärjestelmän rakentaminen vaatii joka tapauksessa resursseja. Esimerkiksi kunnat joutuisivat uutena tehtävänänsä kokoamaan tiedot kaukolämpö- ja jäähdytysinfrastruktuurista sekä tarjontapisteiden määrästä ja sijainnista. Laitosten sijoittumista koskevan säätelyn tiukentuminen voi aiheuttaa taloudellisia kustannuksia myös laitosten omistajille.

Muut toimenpiteet

Artiklan 13 mukainen henkilöpattevyyksien lisääminen ja seuranta viranomaisten voimin aiheuttaa merkittävän lisäresurssitarpeen.

Liite XIV tulee aiheuttamaan lisäresurssitarpeen matkustettujen kilometrien sekä julkisten tahojen rakennusten pinta-alatietojen keräämiseen.

Direktiivistä mahdollisesti aiheutuvat resurssitarpeet on tarkoitus hoitaa valtiontalouden kehyspäättöksen puitteissa tarvittaessa kohdentamalla resursseja uudelleen.

Arvioita taloudellisista vaikutuksista täydennetään syksyllä U-jatkokirjeellä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Direktiiviehdotus perustuu SEUT 194 artiklan 2 kohtaan. Artiklan mukaan sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevan vaatimuksen huomioon ottaen unionin energiapolitiikalla pyritään muun muassa edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. Artiklan mukaan ehdotus käsittelee tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Se tarkoittaa muun muassa sitä, että Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat säädöksen yhdessä ja että ehdotuksen hyväksymiseen tarvitaan määränemmistö neuvostossa.

Komission perustelee oikeusperustan valintaa sillä, että ehdotuksen tavoitteena on nimenomaan luoda yhteinen kehys energiatehokkuuden edistämiseksi unionissa.

Direktiiviehdotuksen tavoitteet kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Sekä unioni että jäsenvaltiot voivat täten toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, mutta jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa vain siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Unioni on aikaisemmin käyttänyt toimivaltaa mm. hyväksymällä tällä direktiiviehdotuksella kumottaviksi ehdotetun CHP-direktiivin (2004/8/EY) sekä osittain kumottaviksi ehdotetut energiapalveludirektiivin (2006/32/EY) ja energiamerkintädirektiivin (2010/30/EU).

Unioni ei ole käyttänyt toimivaltaa direktiiviehdotuksen 10 artiklaan sisältyvien kaavoitusta koskevien toimien osalta. Ympäristöpolitiikkaa koskeva SEUT 192 artiklan 2 kohta sisältää nimenomaisen oikeusperustan sellaisten ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi hyväksyttävillä toimenpiteillä, jotka vaikuttavat kaavoitukseen. Neuvosto

hyväksyy kyseiset toimet erityisessä lainsäätämismenettelyssä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan.

On selvää, että unionin energiapolitiittiset ja ympäristöpoliittiset tavoitteet liittyvät läheisesti yhteen. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vaikka säädöksellä olisi kaksi eri tarkoitusta tai siihen sisältyisi useampia eri tekijöitä, on kuitenkin aina pyrittävä yksilöimään toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä, jonka perusteella määritellään yksi sovellettava oikeusperusta (kts esim. asia C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto). Useamman oikeusperustan käyttäminen on aina poikkeuksellinen ratkaisu, joka tulee kyseeseen vain, kun ehdotuksella on useampi samanaikainen tarkoitus, tai siihen liittyy useita tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.

Toissijaisuusperiaatteesta määrätään SEU 5 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida ”riittäväällä tavalla saavuttaa” jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan ”toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”. Tämän arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia.

Arvioinnin lähtökohdaksi on otettava komission ehdottaman toiminnan tavoitteet. Direktiivin tavoitteena on edesauttaa energiansäästötavoitteiden saavuttamista. Komission arvioiden mukaan jäsenvaltioiden vuoteen 2020 asettamien energiatehokkuustavoitteiden nojalla EU saavuttaa ainoastaan puolet 20 prosentin tavoitteestaan vuoteen 2020 mennessä. Komissio katsoo, ettei nykyinen sääntely ole riittävää kaikkien energian säästämismahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja että jäsenvaltioiden tason toimenpiteet ovat riittämättömiä jäljellä olevien markkina- ja sääntelyesteiden poistamiseksi. Direktiiviin liittyvät energiahaasteet koskettavat koko EU:ta.

Kuten suuri valiokunta on katsonut, toissijaisuusperiaatteen toteutuminen on mahdollista kyseenalaistaa myös yksittäisen artiklan kohdalla (SuVL 12/2010 vp). Yhtenä keino-

na direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi esitetään kansallisen lämmitys- ja jäähdytys-suunnitelman laatimista tehokkaan sähkön ja lämmön yhteistuotannon sekä tehokkaan kaukolämmön ja -jäähdytyksen lisäämiseksi (10 artikla). Artiklan mukaisessa kansallisessa lämmitys- ja jäähdytysuunnitelmassa esitetäisiin muun muassa lämpöä ja jäähdytystä tarvitsevien paikkojen sijainnit sekä yhteistuotantolaitosten, kuten voimalaitosten ja teollisuuslaitosten sijainnit. Artiklaan 10 liittyvässä liitteessä VII on lisäksi annettu paikallista kaavoitusta koskevia yksityiskohtaisia vaatimuksia.

Suomessa energiatehokkuustavoitteita on toteutettu tehokkaasti nykyisen maankäytön suunnittelujärjestelmän kautta. Siinä lain sisältövaatimukset sekä valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttövoitteet antavat suuntaviivat seudulliselle ja kuntakohtaiselle kaavoitukselle. Kaavoitukselle on jo nyt asetettu Suomessa muun muassa energiahuollon tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä jäteperäisten ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistäviä tavoitteita ja vaatimuksia. Asemakaavassa voidaan antaa tietyin edellytyksin velvoite liittyä alueelliseen kaukolämpöverkkoon.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 7 ja 22 kohtien mukaan rakennus- ja kaavoitustointa sekä elinkeinotoimintaa koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen Energia- ja EURATOM-jaoston kirjallisessa menettelyssä (26.7.2011). U-kirjelmäluonnoksesta on myös pyydetty kommentit oikeusministeriöltä ja puolustusministeriöltä. Direktiiviehdotuksesta on lisäksi pyydetty kommentit seuraavilta tahoilta: Asunto-, toimitila ja rakennuttajaliitto RAKLI ry, Motiva Oy, Rakennusteollisuus RT ry, Senaatti-kiinteistöt,

Suomen kiinteistöliitto ry ja Suomen Omakotiliitto ry.

Ehdotuksen käsittely neuvoston energiatyöryhmässä on alkanut 1 päivänä heinäkuuta 2011, jolloin komissio esitteli ehdotuksen sisältöä ja siitä käytiin alustava keskustelu.

7 Valtioneuvoston kanta

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 saavutettavaan energiansäästöihin. Eräät pakolliset toimet ovat myös päällekkäisiä Suomessa jo käytössä olevien kustannustehokkaiden 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.

Energiatehokkuustavoitteet

Valtioneuvosto katsoo, että energiatehokkuustavoitteen ja muiden EU:n energiapolitiittisten tavoitteiden välille voi tulla ristiriitoja, jos energiatehokkuustavoite ehdotuksen 3 artiklan mukaisesti mitataan primäärienergiana. On tärkeää, että kansalliset tavoitteet ja toimenpiteet, joilla pyritään uusiutuvan energian osuuden lisäämiseen, kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sekä energiantuotannon omavaraisuuden lisäämiseen, otetaan huomioon ja yhteen sovitetaan kansallista energiatehokkuustavoitetta asetettaessa.

Ongelmallista on, että siirtyminen fossiilisista energialähteistä biomassaan lisää primäärienergian käyttöä, koska biomassaa käyttävien laitosten hyötysuhde on yleensä huonompi kuin fossiilisia polttoaineita käytävissä laitoksissa. Primäärienergian kulutus kasvaa laskennallisesti myös, kun paranne-

taan energiahuollon varmuutta lisäämällä omaa lauhdevoiman tai CHP:n tuotantoa ja korvataan sillä energian tuontia. Samoin hiilidioksidin talteenotto ja varastointi (CCS), jolla pyritään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, lisää primäärienergian kulutusta.

Suomen kannalta olisi oikeudenmukaisempaa, jos energiatehokkuustavoite laskettaisiin energian loppukulutuksesta. Toinen vaihtoehto olisi asettaa tavoitteet erikseen toisaalta loppukulutukselle ja toisaalta energian tuotannolle, siirrolle ja jakelulle. Jos se ei ole mahdollista, niin edellä mainitut näkökohdat (biomassan käytön lisääminen, tuonnin korvaaminen ja CCS) on voitava ottaa huomioon, kun kansallista tavoitetta asetetaan.

Julkisen sektorin velvoitteet

Direktiiviehdotuksen mukaan julkinen sektori toimisi esimerkkinä muille energiatehokkuuden parantamisessa. Tavoite on kannatettava. Sen saavuttamiseksi on direktiivissä otettava huomioon jäsenmaiden erityispiirteet.

Rakennusten energiatehokkuuden kehittämiseen on Suomessa viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota niin rakentamisen säädosohjauksessa kuin olemassa olevan kannan energiatehokkuuden parantamiseksi. Suomen rakennuskanta on lisäksi kohtuullisen nuorta verrattuna moniin muihin Euroopan maihin. Rakennuskantaa korjataan pääasiassa vaihteittain eri rakennusosien ja laitejärjestelmien käyttöikä huomioiden rakennuksen elinkaaren eri vaiheissa. Näin sekä rakennusten luontainen korjaustarve että korjausrakentamisen kulttuuri eroavat niistä maista, joissa korjaustarvetta on kumuloitunut rakennuskannan vanhentumisen myötä ja joissa korjaukset ovat luonteeltaan pääsääntöisesti peruskorjauksia. Suomen pohjoisen olosuhteet ovat aina korostaneet rakennusten lämmityksen merkitystä. Nämä maakohtaiset erot rakennuskannan energiatehokkuudessa, viime vuosien energiasäästötoimenpiteet ja korjaustarpeen kansallinen vaihtelu tulisi ottaa huomioon direktiivin artikloiden sisällössä. Lisäksi direktiivissä tulisi ottaa huomioon energiasäästötavoitteiden ohella sisäilmatavoitteet ja kustannustehokkuus.

Suomessa on jo nyt monissa kunnissa kehitetty lämmön ja sähkön yhteistuotantoa. Kaavoitusta ohjaavassa lainsäädännössä, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja kaavoituksen sisältövaatimuksissa on Suomessa asetettu muun muassa energiahuollon tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä jätteiden ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistäviä tavoitteita ja vaatimuksia. Asemakaavassa voidaan antaa tietyin edellytyksin velvoite liittyä alueelliseen kaukolämpöverkkoon.

Jotta direktiivissä esitettyjä energiatehokkuustavoitteita ja suunnitelmavelvoitteita voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti ja joustavasti toteuttaa, direktiiviehdotuksen sisältöä olisi tarpeen kehittää ottamaan enemmän huomioon kansallisia lähtökohtia. Nämä ovat ankarat ilmastolliset olosuhteet, rakennuskannan nuoresta iästä johtuva vähäisempi korjaustarve, olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuus, kehittynyt rakennuksen elinkaaren aikainen korjaus- ja ylläpito-kulttuuri, rakennusten käyttö- ja hallintamuodot, korjausrakentamisen osaamisresurssien vähyys, kansallinen maankäytön suunnittelujärjestelmä, kaukolämmön laaja käyttö sekä lämmön ja sähkön tehokas yhteistuotanto.

Direktiiviehdotuksen ehdottomana ja kustannuksista riippumattomana 3 prosentin vuotuinen korjausvelvoite olisi Suomen kannalta ongelmallinen. Toimenpide ei olisi kustannustehokas, koska jouduttaisiin korjaamaan rakennuksia, jotka eivät muutoin olisi peruskorjaustarpeessa. Vaatimus tarkoittaisi nykyisen peruskorjausvolyymin kaksinkertaistamista. Vaihtoehtona ehdottomalle kolmen prosentin korjausvelvoitteelle voisi olla vastaavan suuruisen energiatehokkuuden parantaminen muilla olemassa olevaan rakennuskantaan kohdistuvilla toimenpiteillä siten, että eri toimenpiteiden kustannustehokkuudesta voidaan varmistua. Kompensatiokeinoina voisivat kysymykseen tulla käytöllä ja ylläpidolla saavutettu rakennuksen energiatehokkuuden parannus sekä tilatehokkuus ja rakennusten käytöstä poisto. Näissäkin vaihtoehdoissa on tärkeää, että kunnostetun rakennuspinta-alan yli- tai alijäämä voidaan tasata aiempien tai tulevien vuosien aikana.

Direktiiviehdotuksen 4 artiklan määritelmää julkisten elinten omistamista rakennuksista voisi olla tarpeen tarkentaa ottaen huomioon rakennusten erilaiset käyttötarkoitukset ja hallintamuodot.

Direktiiviehdotuksen 5 artiklan julkisia hankintoja koskevien velvoitteiden osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että otettaisiin huomioon niistä syntyvät hallinnolliset kustannukset sekä mahdolliset vaikutukset tarjouskilpailuihin ja markkinoihin.

Energiayhtiöiden velvoitejärjestelmä

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 6 artiklan energiayhtiöiden energiatehokkuusvelvoitejärjestelmää koskevissa velvoitteissa on joustoa. Suomessa on hyvin toimiva energiatehokkuussopimusjärjestelmä, joka kattaa elinkeinoelämän, energiantuotannon ja energiapalvelut, kunta-alan, kiinteistöalan, liikennesektorin sekä lämmitys- ja liikennepolttonesteiden jakelutoiminnan ja öljylämmityksen. Ei ole tarkoituksenmukaista, että toimiva järjestelmä käy hyödyttömäksi, kun sen rinnalle aletaan rakentaa päällekkäistä velvoittavaa järjestelmää. On tärkeää, että Suomen energiatehokkuussopimusjärjestelmää voitaisiin hyödyntää 6 artiklan 9 kohdassa tarkoitettuna vaihtoehtoisena järjestelmänä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti 6 artiklan 10 kohdassa tarkoitettuun vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmään, jossa säästöjä vietäisiin ja tuotaisiin ilman, että jäsenvaltioilla on siihen mahdollisuutta puuttua.

Mittaaminen

Direktiiviehdotuksen 8 artiklan mittarointivaatimus sähkön ja veden osalta on yleisesti ottaen hyvä ja kannatettava. Tätä laajempaa ja erityisesti takautuvaa mittarointivaatimusta tulisi rajata, ellei selvää hyötyä ole kustannustehokkaasti saavutettavissa. Erityisesti asuntokohtaisten lämmitysmittareiden asentamista olemassa oleviin kerrostaloihin valtioneuvosto pitää kustannuksiltaan huomattavan kalliina ratkaisuna verrattuna siitä saatavaan hyötyyn. Rakennusten energiatehokkuuden kehittymisen seurannassa rakennus-

ten energiatehokkuusdirektiivin mukainen energiatodistus toimii työvälineenä, jonka avulla rakennuskannan energiatehokkuuden parantumisen seuraaminen on mahdollista. Energiatodistus tarjoaa rakennuksen käyttäjälle mahdollisuuden vertailla samassa käyttötarkoituksessa olevien rakennusten energiatehokkuutta.

Sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistäminen

Direktiivin tavoitteena on edesauttaa energiansäästötavoitteiden saavuttamista. Yhtenä keinona esitetään kansallisen lämmitys- ja jäähdytys suunnitelman laatimista tehokkaan sähkön ja lämmön yhteistuotannon sekä tehokkaan kaukolämmön ja -jäähdytyksen lisäämiseksi (Artikla 10).

Artiklan 10 mukaisessa kansallisessa lämmitys- ja jäähdytys suunnitelmassa esitettäisiin muun muassa lämpöä ja jäähdytystä tarvitsevien paikkojen sijainnit sekä yhteistuotantolaitosten, kuten voimalaitosten ja teollisuuslaitosten sijainnit. Artiklaan 10 liittyvässä liitteessä VII on lisäksi annettu paikallista kaavoitusta koskevia yksityiskohtaisia vaatimuksia.

Suomessa energiatehokkuustavoitteita on toteutettu tehokkaasti nykyisen maankäytön suunnittelujärjestelmän kautta. Sen mukaan laissa esitetyt kaavojen sisältövaatimukset sekä valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet antavat verbaalisesti ilmaistut suuntaviivat seudulliselle ja kuntakohtaiselle kaavoitukselle. Kaavoitukselle on jo nyt asetettu Suomessa muun muassa energiahuollon tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä jäteperäisten ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistäviä tavoitteita ja vaatimuksia. Asemakaavassa voidaan antaa tietyin edellytyksin velvoite liittyä alueelliseen kaukolämpöverkkoon. Olevaa suunnittelujärjestelmää voidaan luontevasti täydentää ja siihen liittyviä energiapolittisia tavoitteita tiukentaa.

Valtioneuvosto katsoo, että eri toimintojen, kuten lämpöä ja jäähdytystä tarvitsevien paikkojen sijaintien sekä yhteistuotantolaitosten, kuten voimalaitosten ja teollisuuslaitosten sijaintien suunnittelu voidaan toteuttaa rationaalisemmin paikallisella ja seudullisella

kuin valtakunnallisella tasolla. Kokonaisvai-
kutukset ja kytkeytyminen muihin toimintoihin
on hallittavissa paremmin paikallisella ja
seudullisella tasolla ja olennaiset muuttujat
kuten taajamatoiminnot ja yhteistuotantolai-
tokset ovat luonteeltaan ja mittakaavaltaan
paikallisia tai seudullisia ja ne tunnetaan pai-
kallisesti paremmin.

Toteutuessaan komission ehdotus kansalli-
sesta lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmästä
merkitsisi uuden rinnakkaisen suunnittelujär-
jestelmän luomista tehokkaasti toimivan kaa-
vajärjestelmän rinnalle, mikä valtioneuvoston
näkemyksen mukaan saattaisi jopa vaikeuttaa
energiatehokkuustavoitteen toteuttamista.

Artiklassa 10 ja liitteessä 8 ehdotetut tiukat
edellytykset lämpöteholtaan yli 20 MW:n
voimalaitoksen rakentamiselle voisivat vai-
keuttaa entisestään uuden energiantuotanto-
kapasiteetin markkinoille tuloa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktii-
viesityksen 12 artiklan 5 kohdassa sähkön-
tuotantolaitosten ajorajajärjestys määräytyisi va-
pailta markkinoilla eikä siten, että jokin säh-
köntuotantomuoto asetettaisiin etusijalle.

Muut toimenpiteet

Direktiiviesityksen 7 artiklan mukaista,
suurille yrityksille suunnattua velvoitetta
tehdä energiakatselmus 3 vuoden välein voi-
daan pitää liian tiiviinä. Artiklan 7 mukaista
katselmusväliä tulisi voida määrittää joustava-
mmin energiansäästötavoitteen perusteella
sitte, että esimerkiksi kiinteistökatselmusten
aikaväli voitaisiin valita kiinteistöjen kunto
ja energiatahokkuus huomioiden.

Oikeusperusta ja toissijaisuusperiaate

Valtioneuvosto katsoo, että esityksen
pääasiallisen tavoitteen kannalta esitetty oi-
keusperusta (SEUT 194 artiklan 2 kohta) on
asianmukainen. Valtioneuvosto katsoo, että
esityksen jatkovalmistelussa tulee kuitenkin
selvittää, muodostavatko direktiivin kaa-
voitukseen liittyvät tavoitteet (artikla 10 ja
liitteet VII ja VIII) sellaisen erillisen tavoit-
teen, joka edellyttäisi erillisen oikeusperustan
(SEUT 192 artiklan 2 kohta) käyttämistä.
Tällöin harkittavaksi tulisivat päätöksente-
komenettelyjen yhteensopivuus sekä mahdol-

lisesti direktiivin jakaminen kahteen osaan,
jotka hyväksyttäisiin eri päätöksentekome-
nettelyissä.

Valtioneuvosto katsoo, että esityksen 10
artikla ei esitettyssä muodossa ole toissijai-
suusperiaatteen mukainen. Sen sijaan voitai-
siin EU-tasolla asettaa yleisempi vaatimus,
että kansallisesti säädettäisiin suunnitelmista,
joista käyvät ilmi lämpöä ja jäähdytystä tar-
vitsevien paikkojen sijainnit sekä yhteistuot-
tantolaitosten kuten, kuten voimalaitosten ja
teollisuuslaitosten sijainnit. Tällainen suunni-
telma tarkoittaisi Suomessa tilanteesta riip-
puen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista
maakunta-, yleis- tai asemakaavaa.

Muita huomioita

Direktiivin toimeenpanoon voisi olla tar-
peellista varata kaksi vuotta vuoden sijaan,
jotta voitaisiin varmistaa kansallisen voi-
maansaattamisen korkea taso.

Eri direktiivien raportointivelvoitteet aihe-
uttavat suuren hallinnollisen kuorman jäsen-
maille. Raportoinnin kohtuulliseen määrään
ja sisältöön tulee kiinnittää erityistä huomio-
ta.

Valtioneuvosto pitää direktiiviesityksen
17 artiklan mukaisia delegoitujen säädösten
valtuutuksia laajoina. SEUT 290 artiklan 1
kohdan mukaan perussäädöksessä on säädet-
tävä alan keskeisistä osista, eikä säädösvallan
siirron nojalla voida muuttaa kuin tiettyjä,
mutta kuin säädöksen keskeisiä osia. Ehdot-
uksen 17 artiklan 1 kohdassa komissio val-
tuutettaisiin luomaan energiansäästöjen vas-
tavuoroisen tunnustamisen järjestelmä. Se
olisi kokonaan uusi mekanismi, vaatisi jä-
senvaltioilta paljon henkilöresursseja ja aihe-
uttaisi huomattavia hallinnollisia kustannuk-
sia. Ehdotuksen 17 artiklan 2 kohdassa ko-
missiolle annettaisiin valtuutus muuttaa
muun muassa liitteissä olevia laskentamene-
telmiä ja vaatimuksia. Liitteet ovat yhteensä
50 sivua. Valtioneuvosto katsoo, että ehdot-
uksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää,
ovatko 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut ky-
symykset sellaisia, joissa säädösvallan siirto
on mahdollista toteuttaa huomioiden SEUT
290 artiklan 1 kohdassa asetetut kriteerit, vai
olisiko valtuutuslausekkeita tarpeen tarken-
taa. 17 artiklan 2 kohdan osalta tulee arvioida

myös sitä, onko esitetty jako direktiivin ja sen liitteisiin sijoitettavien määräysten välillä perusteltu, huomioiden sen, että komissio esittää itselleen valtuutusta ko. liitteiden mukauttamiseksi delegoitujen säädösten avulla.

Suomella on ollut neuvoston työryhmäkäsittelyssä tutkimusvarauma koskien koko direktiiviä. U-kirjelmää täydennetään syksyllä, kun komissiolta saadaan vastauksia avoimiin kysymyksiin.