

U 26/2009 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (*rakennusten energiatehokkuus*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 13 päivänä marraskuuta 2008 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta annetuksi direktiiviksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

voston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta annetuksi direktiiviksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 26 päivänä maaliskuuta 2009

Asuntonministeri *Jan Vapaavuori*

Hallitussihteeri Kirsi Martinkauppi

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2008/1593

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSION EHDOTUS PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI RAKENNUSTEN ENERGIAITEHOKKUUDESTA (UUELLEENLAADITTU)**1 Yleistä**

Euroopan parlamentti ja neuvosto on antanut 16. päivänä joulukuuta 2002 direktiivin 91/2002/EY rakennusten energiatehokkuudesta.

Komissio antoi 13.11.2008 Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen rakennusten energiatehokkuusdirektiivin uudelleenlaatimiseksi. Ehdotus sisältää tarkistuksia nykyiseen rakennusten energiatehokkuusdirektiiviin.

Ehdotus on osa laajaa kokonaisuutta, jolla pyritään tehostamaan energiataloudellisia toimia useilla sektoreilla.

2 Ehdotuksen tausta ja keskeiset tavoitteet

Rakennussektori – asuin- ja liikerakennukset – on EU:n suurin energiankäyttäjä ja hiilidioksidipäästöjen lähde. Rakennussektori aiheuttaa noin 40 prosenttia EU:n energian loppukulutuksesta ja hiilidioksidipäästöjen kokonaismäärästä. Suomessa tilanne on tällä hetkellä hieman EU:ta parempi. Meillä rakennusten osuus kasvihuonekaasupäästöistä on n. 30 %. Energiankulutuksessa olemme samalla, noin 40 %:n tasolla. Alalla on edelleen hyödyntämätöntä energiansäästöpotentiaalia. Komission arvioiden mukaan rakennussektorin säästöpotentiaali voidaan hyödyntää kustannustehokkaasti siten, että EU:n loppuenergian kulutus olisi vuonna 2020 nykyistä kulutusta 11 prosenttia pienempi. Komissio arvioi, että direktiiviehdotuksessa esitettyjen toimenpiteiden avulla saavutetaan 5

– 6 %:n vähennys EU:n loppuenergian käytössä vuonna 2020.

Rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi tarjoaa puitteet käytännön toimille ja vaatimuksille jäsenvaltioiden tasolla.

Direktiivin tarkistamisella pyritään yksinkertaistamaan, selkeyttämään ja parantamaan säännöksiä. Direktiivistä on samalla tarkoitus tehdä laajemmin sovellettava. Ehdotuksessa vahvistetaan julkisen sektorin asemaa energiansäästön toimijana.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Rakennuksen energiatehokkuudella tarkoitetaan komission ehdotuksen mukaan laskettua tai mitattua energiamäärää, joka tarvitaan rakennuksen tyypilliseen käyttöön liittyvän energiatarpeen täyttämiseen ja johon sisältyy muun muassa lämmitykseen, veden lämmitykseen, jäähdytykseen, ilmanvaihtoon ja valaistukseen käytetty energia.

Rakennuksen energiatehokkuus on ilmaista avoimella tavalla ja siihen on sisällyttävä myös numeroarvoinen indikaattori hiilidioksidipäästöistä ja primäärienergian käytöstä.

Jäsenmaat antavat edelleen itse rakentamista koskevat energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset. Uusien ja olemassa olevien rakennusten sekä eri rakennustyyppien energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset voivat vaihdella. Vaatimukset lasketaan käyttäen kansallisesti hyväksyttyä energiatehokkuuden laskentamenetelmää. Laskentamenetelmän yleinen kehys on kuvattu ehdotuksen liitteessä.

Komissio vahvistaa vuoden 2010 loppuun mennessä vertailumenetelmän rakennusten tai niiden osien energiatehokkuutta koskevien vähimmäisvaatimusten kustannusoptimaalisten tasojen laskentaa varten. Jäsenvaltioiden on laskettava komission vahvistamaa menetelmää käyttäen oman maansa kustannusoptimaaliset tasot ja vertailtava omia energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksiinsa tähän tasoon. Laskelmat raportoidaan komissiolle.

Vuoden 2014 kesäkuun lopun jälkeen jäsenmaat eivät saa tukea sellaisia rakennus- tai korjaustoimia, jotka eivät täytä kustannusoptimaalisia energiatehokkuusvaatimuksia. Kun jäsenmaat tarkastelevat uudelleen energiatehokkuutta koskevia määräyksiään vuoden 2017 kesäkuun lopun jälkeen, on vaatimusten oltava kustannusoptimaalisella tasolla.

Rakennuksiin asennettaville teknisille järjestelmille tulee asettaa energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset. Vaatimukset koskevat sekä uudisrakentamista että olemassa olevaan rakennuskantaan kohdistuvia uusi- ja korjaustoimia.

Kun rakennukselle tehdään laajamittainen korjaus, rakennuksen tulee täyttää asetettavat energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset. Laajamittaisella korjauksella tarkoitetaan korjausta, jossa rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin liittyvien korjausten kokonaiskustannukset ovat yli 25 prosenttia rakennuksen arvosta, rakennusmaan arvo pois lukien, tai jos korjaustoimet kohdistuvat yli 25 prosenttiin rakennuksen vaipasta. Energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset voivat koskea joko koko korjattua rakennusta tai korjattuja järjestelmiä tai niiden osia. Vaatimus koskee nykyisin vain yli 1 000 m²:n rakennuksia.

Energiatodistusten painoarvoa lisätään. Energialuokan ilmoittaminen tulee pakolliseksi myynti- ja vuokrausilmoituksissa sekä myynti- ja vuokrausasiakirjoissa. Energiatodistuksiin on jatkossa sisällytettävä säästösuosituksset. Mikäli rakennuksen pinta-alasta on julkisen viranomaisen käytössä yli 250 m², on sillä oltava energiatodistus, joka on asetettava esille. Vaatimus energiatodistuksen esille laittamisesta on aiemmin koskenut vain yli 1 000 m²:n rakennuksia, jotka

ovat julkisten viranomaisten käytössä. Energiatodistukset tulee asettaa esille myös sellaisessa rakennuksessa, jonka pinta-alasta yli 250 m² on säännöllisesti yleisön käytössä ja jolle energiatodistus on annettu.

Lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmät on tarkastettava säännöllisesti. Lämmitysjärjestelmien tarkastusvelvoite laajenee koskemaan uusiutuvalla energialla toimivia lämmityskattiloita. Pakollisen lämmitysjärjestelmien tarkastusvelvoitteen vaihtoehtona jäsenvaltio voi toteuttaa neuvontaan perustuvan vaihtoehdon, jolla tulee saavuttaa vastaavat kokonaisvaikutukset.

Energiatodistuksia ja lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmien tarkastuksia tekevien asiantuntijoiden hyväksyntätavalle on lisäedellytyksiä.

Energiatodistusten ja tarkastusraporttien laadunvalvontaa tehostetaan edellyttämällä riippumattoman valvontajärjestelmän perustamista.

Jäsenvaltioiden on säädettävä, että rakennushankkeeseen ryhtyvä on tehnyt vaihtoehtojen energiajärjestelmien vertailun ennen kuin rakentaminen alkaa. Ennen vaatimus koski vain 1 000 m² tai sitä suurempia rakennuksia.

Jäsenvaltioiden on laadittava kansalliset suunnitelmat ja asetettava vuotta 2020 koskevat tavoitteet sille, kuinka edistetään sellaisten rakennusten määrää, joilla sekä hiilidioksidipäästöt että primäärienergian kulutus ovat alhaiset tai olemattomat. Julkisen sektorin tulee toimia edelläkävijänä. Komissiolle tulee raportoida säännöllisesti suunnitelmien toteutumisesta.

Jäsenvaltioiden on sisällytettävä rangaistussäännökset direktiivin johdosta tehtyyn kansalliseen lainsäädäntöön.

Energiatehokkuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia ja energiatodistuksia koskevia säädöksiä ei tarvitse soveltaa suojeltuihin ja historiallisiin rakennuksiin, uskonnollisiin rakennuksiin, enintään neljä kuukautta vuodessa käytettäväksi tarkoitettuihin asuinrakennuksiin sekä pieniin, alle 50 neliömetrin rakennuksiin.

Jäsenvaltioiden tulee saattaa direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja määräykset voimaan viimeistään vuoden 2010 loppuun mennessä. Säädöksiä sovelletaan julkisiin ra-

kennuksiin niiden voimaantulosta lukien. Muihin rakennuksiin säädöksiä sovelletaan niiden voimaantulosta, paitsi vähimmäisvaatimusten, tarkastusten ja valvontamenettelyn osalta vuoden 2012 alusta lukien.

4 Toimivaltaperuste ja suhde toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteeseen

Voimassa oleva direktiivin oikeusperusta on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohta. Uudelleen laadittu direktiivi annettaisiin saman oikeusperustan nojalla.

Voimassa oleva direktiivi täyttää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden vaatimukset. Koska kyseessä on direktiivin uudelleen laadinta, myös uudelleen laadittu direktiivi täyttää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden vaatimukset. Vakiintuneen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti direktiivin rakentamista koskevat määräykset annetaan kansallisesti.

5 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 7 kohdan mukaan rakennus- ja kaa-voitustoimi sekä asuntotuotanto kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotus direktiivin uudelleen laadinnasta koskee rakennusten energiatehokkuutta ja on siten katsottava kuuluvaksi rakennustoimeen ja asuntotuotantoon. Näin ollen toimivaltainen viranomaisen direktiivin toimeenpanoon Ahvenanmaalla on maakunnan hallitus.

6 Ehdotuksen vaikutukset

6.1 Ehdotuksen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Rakennusten energiatehokkuudesta annettu direktiivi (91/2002/EY) on implementoitu mm. rakennuksen energiatodistuksesta annetulla lailla (487/2007). Uudelleen laaditun direktiivin toimeenpano edellyttää muutoksia

kyseiseen lakiin. Energiatodistuksen kaavan muuttaminen vaatii muutoksen ympäristöministeriön asetukseen rakennuksen energiatodistuksesta (765/2007).

Vaatimukset lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmien tarkistusten suorittamisesta voidaan saattaa voimaan muuttamalla lakia rakennuksen ilmastointijärjestelmän kylmälaitteiden energiatehokkuuden tarkistamisesta (489/2007).

Direktiivin toimeenpano edellyttää muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) sekä maankäyttö- ja rakennusasetukseen (895/1999). Erityisesti on huomioitava valtuus korjausrakentamista koskevien määräysten antamiseen. Korjausrakentamisen energiatehokkuutta koskeviin määräyksiin voi liittyä tarve antaa uusia korjausrakentamista koskevia määräyksiä myös muista rakennusten olennaisista teknisistä vaatimuksista. Direktiivin saattaminen voimaan Suomessa vaatii lisäyksiä ja muutoksia sekä mahdollisesti kokonaan uusia osia ympäristöministeriön asetuksina annettaviin, Suomen rakentamismääräyskokoelmassa julkaistaviin määräyksiin ja ohjeisiin.

Muutoksia tarvitaan asetukseen asuntojen markkinoinnissa annettavista tiedoista (130/2001). Uutta lainsäädäntöä tarvitaan rangaistussäännösten sisällyttämisestä kansallisiin säädöksiin. Mahdollisesti rangaistussäännökset voidaan sijoittaa rikoslakiin (39/1889).

6.2 Ympäristövaikutukset

Komission arvioiden mukaan direktiiviehdotuksessa esitettyjen toimenpiteiden avulla voidaan Euroopassa saavuttaa 60 – 80 Mtoe vuotuinen energiansäästö vuoteen 2020 mennessä eli 5 – 6 %:n vähennys EU:n loppuenergian käytössä vuonna 2020. Vastaava hiilidioksidipäästöjen vuotuinen vähennys olisi 160 – 210 Mt vuoteen 2020 mennessä eli 4 – 5 %:n vähennys EU:n kokonaishiilidioksidipäästöistä vuonna 2020.

Direktiiviehdotuksen johdosta saavutettava energiansäästö toteutuu vasta silloin, kun energiatodistuksissa ja tarkastusraporteissa ehdotetut energiansäästötoimenpiteet toteutetaan. Energiatehokkuusvaatimusten asettami-

sella saavutettavat energiansäästöt riippuvat siitä, mikä on vaatimusten vähimmäistaso.

Suomessa korjausrakentamista koskevista määräyksistä ja energiatodistuksien säästötoimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuvat energiansäästövaikutukset voidaan arvioida vuonna 2020 olevan suuruusluokaltaan noin 1100 – 1600 GWh vuodessa ja kasvihuonekaasupäästöjen vähenemä noin 0,3 – 0,4 Mt (CO₂-ekv) vuodessa. Kasvihuonekaasupäästöt muodostuvat lähes kokonaisuudessaan hiili-dioksidipäästöistä. Edellä mainittua kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksen prosentuaalista osuutta ei ole toistaiseksi arvioitu. Suomen osalta tiedossamme ei ole vielä energiansäästövaikutuksia ekvivalenttisinä öljytonneina (toe).

6.3 Taloudelliset vaikutukset

6.3.1 Vaikutukset elinkeinotoimintaan

Energiatohokkuusvaatimukset korjausrakentamiselle ja teknisille järjestelmille lisäävät tuotekehitystä ja suunnittelutyötä. Rakennusyrityksiin sekä materiaaliteollisuuteen kohdistuu lisääntyvää kysyntä energiatodistusten ja korjausrakentamista koskevien vähimmäisvaatimusten johdosta, mikäli energiansäästötoimenpiteiden toteutus lisääntyy. Esimerkiksi eristysmateriaalien, parempien ikkunoiden sekä lämmitys- ja ilmanvaihtolaitteiden kysyntä kasvaa.

6.3.2 Vaikutukset yksityistalouksiin

Suomessa velvoite energiatodistuksen laatimiseen on tähän mennessä koskenut noin 35 000 – 40 000 kerros- ja rivitaloyhtiötä. Energiatodistusten tulee jatkossa sisältää suositukset kustannustehokkaista energiatehokkuuden parantamiskeinoista, jotka ovat kyseisessä rakennuksessa toteutettavissa. Olemassa olevien energiatodistusten uusimisen kertakustannus on noin 18 - 32 milj. euroa (todistuskustannus 500 – 800 euroa). Vuositason kustannuksena tämä on noin 2 – 3 milj. euroa, kun todistusten käyttöikä on 10 vuotta.

Uudelleen laaditussa direktiivissä ei ole omakotitaloja koskevaa muutosta, mutta alkuperäisen direktiivin implementoinnin yhteydessä omakotitaloja ei otettu mukaan energiatodistuksen piiriin. Direktiivin uudelleen laatimisesta johtuvan uuden toimeenpanton yhteydessä omakotitalojen mukaan ottaminen on vaikuttavuuden kannalta aiheellista.

Myyntiin ja vuokraukseen liittyvän energiatodistusvaatimuksen laajentaminen kansallisessa implementoinnissamme koskemaan omakotitaloja aiheuttaa yksityistalouksille yhteensä vuositasolla noin 11 - 17 milj. euron lisäkustannukset. Keskimäärin omakotitalojen kauppvoja on noin 17 000 kpl ja vuokralle olevien omakotitalojen määrä on noin 40 000 kpl vuosittain. Energiatodistusvelvoitteen ulottaminen pieniin taloyhtiöihin tuo kohteeksi 40 000 – 45 000 taloyhtiötä lisää. Lisäkustannukset ovat arviolta kertakustannuksena 20 – 36 milj. euroa eli vuositason kustannuksina kymmenelle vuodelle noin 2 – 4 milj. euroa vuodessa.

Jos pakolliset lämmitysjärjestelmien tarkastukset otetaan ehdotuksen mukaisesti käyttöön myös uusiutuvilla polttoaineilla toimivissa järjestelmissä, aiheutuu tästä kerta- toimenpiteenä noin 6 – 11 miljoonan euron kustannukset, kun tarkastuksen kustannukseksi arvioidaan 50 – 100 euroa ja tarkastettavia järjestelmiä on noin 107 000 kpl. Mikäli tarkastusväli olisi 5 vuotta, vuositasolla kustannukset ovat noin 1-2 milj. euroa.

Vuoden 2010 alussa voimaan tulevat energiatehokkuutta uudisrakentamisessa koskevat rakentamismääräykset nostavat rakennuskustannuksia arviolta 2 - 6 %. Rakennuksen käytön aikaiset alentuneet energiakustannukset kattavat ajan mittaan rakentamisvaiheen lisäkustannukset.

Jo nyt korjausrakentamisessa pyritään yleisesti energiatehokkuuden parantamiseen. Mahdollisten lisäkustannusten määrään vaikuttaa korjausrakentamista koskeville energiatehokkuusvaatimuksille kansallisesti asetettavat tasot.

Vaihtoehtoisten energiajärjestelmien selvitysvelvollisuuden laajeneminen kaikkiin rakennuksiin voi aiheuttaa erityisesti pientalojen suunnittelukustannuksiin pientä lisäystä.

6.3.3 *Vaikutukset työllisyyteen*

EU-tasolla odotetaan direktiiviehdotuksen perusteella syntyvän 280 000 (tai jopa 450 000) uutta työpaikkaa vuoteen 2020 mennessä pääasiassa rakennusalaalla sekä lämmitys- ja ilmastointijärjestelmien sertifiointissa ja tarkastuksissa. Lisäksi uusia työpaikkoja syntyy energiatehokkaampien tuotteiden ja materiaalien valmistukseen, suunnitteluun ja koulutukseen.

Suomessa riippumattomien asiantuntijoiden valtuuttamista ja pätevyyttä koskeva vaatimus edellyttää mahdollisesti sitä, etteivät isännöitsijät ja taloyhtiöiden puheenjohtajat voi jatkossa tehdä energiatodistuksia. Näiden korvaajiksi tarvittaisiin pätevöityneitä asiantuntijoita täysipäiväisesti toimimaan 30 – 50 kpl, mikäli isännöitsijöiden tekemät energiatodistukset uusitaan vaiheittain viiden vuoden kuluessa.

Pienten talonyhtiöiden energiatodistusten tekemiseen tarvitaan 50 – 75 täysipäiväistä todistusten tekijää. Omakotitalojen energiatodistuksien tekijöiksi tarvitaan vuosittain noin 120 täysipäiväistä henkilöä.

Tällä hetkellä päteviä energiatodistusten antajia on 360. Lisäksi Motiva Oy:n auktorisoimia energiakatselmoijia oli vuoden 2006 lopussa yhteensä 1 360. On mahdollista, että jo nyt energiatodistusten tekijöitä on riittävästi. Koska päteviä energiatodistusten tekijöitä ei ole riittävästi kaikkialla Suomessa eivätkä tekijät ole päätoimisia energiatodistusten tekijöitä, tarvitaan päteviä henkilöitä lisää todennäköisesti 200 – 300.

Direktiiviehdotus ei koske henkilöitä. Näin ollen direktiivillä ei ole sukupuolivaikutuksia.

6.3.4 *Vaikutukset valtiolle ja kunnille*

Direktiivin valmistelu ja toimeenpano aiheuttaa säädösvalmistelutyötä, riippumattoman valvontajärjestelmän rakentamista energiatodistuksia ja pakollisia tarkastuksia varten sekä kampanjaa matala- ja nollaenergiatalojen edistämiseksi. Vuositasolla tarve selvityksiin, kehitystyöhön ja edistämiskampanjoihin on kokonaisuudessaan noin 2 milj. euroa. Direktiivin valmistelu sitoo ympäris-

töministeriössä 2-3 henkilötyövuotta ja korjausrakentamisen energiatehokkuutta koskevien rakentamismääräysten laatiminen ja ylläpito aiheuttavat noin yhden henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen. Lisäksi valtiolle aiheutuu kustannuksia direktiiviehdotuksen velvoitteesta tehdä energiatodistukset ja laittaa ne esille rakennuksissa, joiden pinta-alasta yli 250 m² on viranomaisten käytössä.

Rakennuslupien määrä lisääntyy laajan korjausrakentamisen ja teknisten järjestelmien uusimisen / lisäämisen tullessa luvanvaraiseksi, mihin kuntien tulee varautua riittävillä henkilöstöresursseilla. Lisäksi kunnille aiheuttaa kustannuksia energiatodistusten tekeminen ja esille laitto viranomaisten käytössä oleville rakennuksille, joiden pinta-ala on yli 250 m².

7 **Ehdotuksen kansallinen valmistelu ja käsittely EU:n toimieli- missä**

Komissio antoi direktiiviehdotuksen 13.11. 2008. Direktiiviehdotuksen käsittely alkoi neuvoston energiatyöryhmässä 10.2.2009.

Suomen kanta on valmisteltu ympäristöministeriössä. Ympäristöministeriö on kuullut työ- ja elinkeinoministeriötä sekä alan toimijoita kuulemistilaisuudessa, joka järjestettiin 12.2.2009. Helmikuun loppuun mennessä jätettiin seitsemän kirjallista kannanottoa. EU-asioiden komitean alainen energia- ja euraatom – jaosto (EU-21) on käsitellyt uudelleen laadittua direktiiviehdotusta kirjallisessa menettelyssä.

8 **Valtioneuvoston kanta**

Suomi tukee yhteisön tavoitteita rakennusten energiatehokkuuden parantamiseksi. Valtioneuvosto suhtautuu komission ehdotukseen myönteisesti, koska ehdotus tarjoaa mahdollisuuden ilmastonmuutoksen torjuntaan sekä parantaa rakennusten kustannustehokkuutta koko elinkaaren ajalta.

Valtioneuvosto katsoo oikeusperustan olevan asianmukainen. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on myös toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä uudelleen laadittu direktiivi

toimeenpannaan kansallisella lainsäädännöllä.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuuden parantamista laajojen korjaustöiden yhteydessä. Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin varmistaa, ettei säännös johda epätarkoituksenmukaisiin korjausten pilkkomisiin tai viivyttämisiin. Valtioneuvosto suh-

tautuu myönteisesti viranomaisten toimimiseen edelläkävijöinä energiatodistusten laadinnassa. Direktiivin toimeenpanoaikataulua valtioneuvosto pitää kuitenkin epärealistisena ottaen huomioon direktiivin valmisteluvaihe.

Suomen kantaa tarkistetaan tarvittaessa jatkovalmistelun yhteydessä yksityiskohtien osalta.