

Asiantuntijalausunto. U 48/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi energiatehokkuusdirektiiviksi, U-jatkokirje. Ympäristövaliokunta 14.6.2022.



Suomen Ilmastopaneeli

Ilmastopanelistit Paula Kivimaa, Jarek Kurnitski, Peter Lund, Markku Ollikainen, tiedesihteeri Marianne Leino

Energiatehokkuusdirektiivin sisältö ja tavoitteet

Energiatehokkuusdirektiivin uudistuksella toimeenpannaan EU:n ilmastolaissa asetettuja velvoitteita vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä.

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

Valtioneuvoston U-jatkokirje

Komission alkuperäistä ehdotusta on käsitelty jäsenmaiden kesken neuvostossa ja sen valmisteluelimissä. Tarkoitus on, että kesäkuun lopussa jäsenmaat voisivat muodostaa yleisnäkemyksen aloitteesta. Puheenjohtajamaa Ranska on tehnyt kompromissiesityksiä, joihin valtioneuvosto ottaa tässä U-jatkokirjeessä kantaa. Lisäksi U-jatkokirjeessä otetaan kantaa komission RePowerEU-suunnitelman 18.5.2022 yhteydessä antamiin muutosesityksiin energiatehokkuusdirektiiviin.

Yleisiä huomioita

Energiatehokkuuden parantaminen on keskeinen ja kustannustehokas toimi, jolla vähennetään riippuvuutta Venäjän fossiilienergiasta nopealla aikavälillä, mutta jolla on myös pitkällä aikavälillä suotuisia vaikutuksia. Valtioneuvoston tulisi kiireesti käynnistää energiansäästöön ja energiankäytön tehostamiseen liittyviä toimenpiteitä. Panostukset energiatehokkuuteen vähentävät energian käyttöä, keventävät päästöttömän energian tuotantotarvetta ja sitä kautta helpottavat nopeasti irtaantumista fossiilienergiasta. Kansainvälinen kokemus osoittaa, että energiatehokkuus on myös yksi kustannustehokkaimmista keinoista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi pidemmällä aikavälillä. Vähentäessään kotimaassa kulutetun fossiilienergian tuontia, energian käytön tehostaminen parantaa Suomen vaihtotasetta. Samalla vähennetään myös energiantuotannon aiheuttamia ympäristövaikutuksia, sillä tarve energiateknologian ja –tuotannon vaatimiin luonnonvaroihin ja maankäytön kuormitukseen vähenee. Vaikka uusiutuvalla energialla on vähemmän negatiivisia ympäristövaikutuksia kuin fossiilisilla polttoaineilla, myös siihen sisältyy vaihtelevassa määrin resurssi- ja maankäyttötarpeita (esim. harvinaiset maametallit ja mineraalit). Lisäksi energiatehokkuuden hillitessä energian tarvetta, mm. sähkönsiirron lisäkapasiteetin rakennustarve pysyy maltillisempänä.

Energiatehokkuuden edistämisessä etusijalle on syytä asettaa toimenpiteet, joilla tavoitellaan samanaikaisesti energian käytön tehostumista ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentymistä. Kansallisista toimista päätettäessä tulisi kuitenkin olla mahdollista ottaa huomioon millainen

energiatohokkuuden voimistamisen rajakustannus on suhteessa päästövähennyksillä saavutettavaan rajakustannuksiin. On otettava huomioon, että mitä pidemmälle energiatohokkuustoimissa mennään, sitä useammin saattaa syntyä myös tilanteita, joissa päästövähennysvaikutusten aikaansaaminen on järkevämpää muilla toimin. Tarvitaan siis tarkkaa kokonaisvaltaista harkintaa, jossa energiaratkaisujen ilmasto- ja ympäristövaikutuksia tarkastellaan, mukaan lukien vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen.

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

Ilmastopaneelin tiivistetyt arviot keskeisistä ehdotuksista

Energiatohokkuustavoitteet (4 artikla)

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa asetetaan uusi sitova EU:n laajuinen energiansäästötavoite 36-39% loppuenergiankäytölle ja primäärienergiankulutukselle. EU-tason sitova tavoite jyvitetään ehdotuksen mukaan jäsenvaltioille komission esittämällä kaavalla. Komission kaavan mukaisesti lasketut osuudet ovat neuvotteluiden aikana tarkentuneet siten, että Suomen vuoden 2030 energian loppukäyttö rajattaisiin kaavalla tasolle 250 terawattituntia (301 TWh vuonna 2019) ja primäärienergiankulutus tasolle 360 terawattituntia (kokonaisenergiankulutus 378 TWh vuonna 2019). Puheenjohtajamaan kompromissiesityksessä näihin tavoitteisiin sovellettaisiin vielä maakohtaista joustomahdollisuutta. Mikäli EU-tason tavoitteesta jäätäisiin kuitenkin jälkeen, komissiolla olisi mahdollisuus antaa Suomelle tiukempikin tavoite. RePowerEU-aloitteen tiukemmat tavoitteet puolestaan tarkoittaisivat toteutuessaan, että Suomen loppukulutus saisi enintään olla 239 TWh vuonna 2030.

Kuten valtioneuvostokin U-kirjeessään huomioi, energian loppukäytölle asetettava tavoite ei saa hidastaa päästövähennysten saavuttamista. Prosessiperäisten päästöjen alarajassa keskeistä on sähköistäminen, jolla lähtökohtaisesti tehostetaan energian käyttöä. Erityisesti suorien sähköistymisratkaisujen energiahyötysuhde on erinomainen. Esimerkiksi sähkön käyttö lämmitykseen lämpöpumppujen kautta tehostaa primäärienergian käyttöä- lämpöpumput luetaan mukaan energian tehostamistoimiin. Toisaalta taas on totta, että epäsuoriin sähköistymisratkaisuihin (vety, P2X) kytkeytyvien järjestelmien kokonaishyötysuhde on huonompi. Näitä epäsuoriakin sähköistymisratkaisuja kuitenkin tarvitaan välttämättä sellaisilla aloilla, joissa suora sähköistäminen ei ole näköpiirissä. Kehittyvän vetytalouden näkökulmasta loppuenergiankäyttöön kohdistuvat tehostamistoimet voivat toisaalta edesauttaa vetyenergiaratkaisuja, koska tarvittava tuotantokapasiteetti pienenee. On lisäksi huomattava, että teollisuuden kilpailukyvyyn kannalta keskeistä on energiakustannus, joka on sama kuin energian hinta kertaa käytetyn energian määrä. Kun vety on selvästi kallis polttoaine, voidaan sen käyttöönottoa edellisen esimerkin mukaisesti nimenomaan jouduttaa tarvittavan energian määrää tehostamalla. Energian loppukäyttöä koskevan tavoitteen asettamiseen liittyy siten useita näkökulmia, joiden tarkempi analyysi olisi vielä paikallaan.

Energiansäästö helpottaa myös energiaköyhien ja haavoittuvassa asemassa olevien oikeudenmukaista siirtymää, fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan energian sekä yleisemmin sähkön ja kaukolämmön hintojen noustessa. Onkin tärkeää, että Euroopan komission toimenpide-ehdotuksia energiaköyhyyden vähentämiseksi ja vähävaraisten tukemiseksi energiatohokkuutta parantamalla edistetään. Keinoja tarjoavat sekä erilaiset tuki-instrumentit kuin myös sääntely, jolla parannetaan mm. vuokralla-asuvien energiatohokasta asumista.

Julkinen sektori energiatohokkuuden johdossa (5 artikla)

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan jäsenvaltion tulisi vähentää julkisen sektorin energian loppukäyttöä vähintään 1,7 prosenttia vuositasolla. Tähän on työryhmäkäsittelyiden aikana lisätty indikaatiivinen neljän vuoden jakso. Tavoite tulisi sitovana voimaan aikaisintaan 1.6.2028, ja jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus valmistella tarvittava julkisen sektorin energiankulutusta rajoittava

lainsäädäntö siihen mennessä. Valtioneuvosto pitää vähentämisvaatimusta ja hallinnollisten rasiitteiden lisääntymistä edelleen ongelmallisena. Ilmastopaneeli on samaa mieltä hallinnollisten rasiitteiden lisäämisen tarpeettomuudesta, mutta pitää olennaisena energiatehokkuus ensin –periaatteen noudattamista, jota julkisen sektorin energian loppukäyttöä vähentävä tavoite edustaa. Mikäli julkinen sektori ottaisi tämän tavoitteen vakavasti, saavutettavat säästöt voisivat olla suuremmatkin. Edelleen löytyy paljon kohteita, joissa energiatehokkuustoimien takaisinmaksuajat ovat lyhyet. Lisäksi energiatehokkuustoimien kannattavuus paranee energian hinnan nousun myötä. Tavoitteen seuranta varten pitäisi etsiä ja kehittää mahdollisimman tehokkaita tapoja, koska kulutuksen seuranta on ensimmäinen askel tehokkuuden parantamisessa.

Julkisten rakennusten esimerkillinen rooli (6 artikla)

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa laajennetaan nykyinen valtion keskushallinnon omistuksessa ja käytössä olevaan rakennuskantaan rajattu 3 % vuotuinen korjausvelvoite koskemaan koko julkisen sektorin rakennuskantaa. Neuvoston työryhmäkäsittelyssä historiallisten ja suojeltujen rakennusten sekä kirkkojen ja maanpuolustuskäyttöön tarkoitettujen rakennusten osalta esitystä on lievennetty siten, että niiden peruskorjauksen tason voi jäsenvaltio itse asettaa. Velvoitteen kohderyhmää on työryhmäkäsittelyn aikana rajattu siten, että jäsenvaltiot voivat jättää tuetun vuokra-asuminen rakennukset (social housing) peruskorjausvelvoitteen ulkopuolelle, jolloin kuntasektorin omistamasta rakennuskannasta poistuisi velvoitteen piiristä noin 15-20 %.

Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena julkisen sektorin rakennuskantaan kohdistuvaa 3 % peruskorjausvelvoitetta, jossa korjauksen tasovaatimukseksi asetetaan uudisrakentamisen lähes nollaenergiataso, josta siis tällä hetkellä neuvotellaan rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD) uudistamisen osalta.

Vaiuttaa siltä, että valtioneuvosto on tulkinnut 3 % velvoitteen tasovaatimuksen kuitenkin virheellisesti, koska korjausrakentamiselta ei vaadita uudisrakentamisen tasoa. Paneelin näkemyksen mukaan ehdotuksessa tarkoitetaan EPBD:n mukaista kustannusoptimaalista lähes nollaenergiarakennuksen tasoa, joka voi olla erilainen uusille ja laajamittaisesti korjattaville rakennuksille. Suomessa onkin säädetty korjausrakentamisen lähes nollaksi eli laajamittaisesti korjattaville rakennuksille helpommin saavutettavat energiatehokkuuden vaatimukset verrattuna uudisrakentamisen lähes nollan vaatimukseen. Korostamme, että EPBD:n mukaan korjausrakentamisen lähes nollan pitää olla kustannustehokasta 20 vuoden tarkastelujaksolla laskettuna. Tästä johtuen korjauksen 3 prosentin vuosivaatimus voi osoittautua taloudellisesti kohtuulliseksi, mutta kustannuslaskelmat on hyvä laatia uudelleen tästä lähtökohdasta.

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

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

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