

Asiantuntijalausunto. HE 23/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä ja maankäyttö- ja rakennuslain 126§:n muuttamisesta; Talousvaliokunta.



20.4.2020

*Suomen ilmastopaneeli
Markku Ollikainen, Jarek Kurntiski & Jyri Seppälä*

Hallituksen lakiesitykset

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen uudeksi laiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä. Tämän ohella ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia niiltä osin kuin se koskee toimenpidelupaa tietynlaisen rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmän rakentamiseen. Lakiesitys saattaa osaltaan voimaan Euroopan unionin rakennusten energiatehokkuutta koskevan EPBD-2018 direktiivin.

Yksinkertaistetusti sanoen lain tavoitteena on parantaa rakennusten energiatehokkuutta, lisätä älykkään teknologian käyttöä ja edistää sähköajoneuvojen latauspisteiden ja latauspistevalmiuksien rakentamista. Muilta osin on kyse pienistä toiminnallisista tarkennuksista.

Lakiesitysten avainsisältö liittyy toisaalta valittuun kunnianhimon tasoon koskien sähköisen latausinfraan mitoitusta ja edistämistä sekä energiatehokkuuden edistämistä. Esitykseen liittyy myös joukko hallinnon vastuiden organisointia koskevia valintoja ja eräitä lakitekniisiä seikkoja.

Esityksen vaativin osuus koskee rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmää. Nämä vaatimukset vastaavat EPBD 2018 -direktiivin 14 artiklan 4 kohdan a–c alakohtia ja 15 artiklan 4 kohdan a–c alakohtia. direktiivin kohdat on ehdotettu toteuttaviksi sellaisinaan, ilman että niitä olisi yritetty soveltaa suomalaisiin olosuhteisiin ja rakentamistapaan.

Lakiesitys nojaa Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan ja sen asettamaan hiilineutraaliustavoitteeseen. Hallitusohjelma korostaa asumisen ja rakentamisen hiilijalanjäljen pienentämistä, sähköautojen latausinfraan rakentamista kiinteistöjen remonttien yhteydessä tärkeänä askeleena kohti vähähiilistä liikennettä.

Hallituksen ehdotuksen mukaan (sivu 38) Suomi toimeenpanisi EPBD 2018 -direktiivin kunnianhimoisemmin kuin mitä direktiivin perustaso edellyttää erityisesti sähköisen liikenteen osalta. Vaikutusarvion mukaan ehdotetun sääntelyn nojalla Suomeen tulisi 73 000 – 97 000 latauspistettä, kun direktiivin perustason nojalla jäätäisiin arvion alarajaan. Motiva Oy:n laskelmiin perustuvissa kustannusarvioissa vuosittainen kustannus vuosina 2021-2024 on 77 M€, mikä on suurempi kuin direktiivin perusvaihtoehdon kustannus 44 M€. Automaatiovelvoitteen osalta direktiivin toteuttaminen laajamittaisenaan ei aiheuta merkittäviä kustannuksia ja investoinnit maksavat itsensä takaisin vaikutusarvion mukaan noin 2,5 vuodessa.

Kysymys kunnianhimon tasosta on ollut esillä lakia koskevissa lausunnoissa ja julkisuudessa niin määrän kuin kustannusten suhteen.

Ilmastopaneelin näkemys

Ilmastopaneeli katsoo, että asumisen ja rakentamisen energiatehokkuuden parantaminen ja julkiseen tukeen ja säätelyyn perustuvan sähköautojen latausinfrastruktuurin ovat välttämättömiä lämmitys- ja sähköenergian säästämiseksi ja erityisesti henkilöautoliikenteen päästöjen vähentämiseksi. Paneelin laskelmien mukaan hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi liikenteen tulee vähentää päästöjään noin 8 Mt vuoteen 2035 mennessä. Se edellyttää henkilöautoliikenteen sähköistämistä ja biopolttoaineiden asteittaista kohdentamistasäilyttämistä raskaaseen liikenteeseen käyttöön. Asumisen energiatehokkuuden lisääminen puolestaan helpottaa lämmitysenergian tuottamiseen liittyvää siirtymää kohti fossiilisista polttoaineista vapaata tuotantoa sekä välittömien päästövähennysten että epäsuorien vaikutusten kautta.

Sähköinen latausinfrastruktuuri ja lain kunnianhimo

Esityksen mukaan Suomessa asennettaisiin asuinrakennuksiin latauspistevalmiuksia sekä muihin kuin asuinrakennuksiin kohtuullinen määrä sähköajoneuvojen latauspisteitä. Tältä osin vaatimukset ovat selkeitä ja hyvin perusteltuja. Paneeli katsoo, että lain vaikutusarviolaskelmissa käytetyt sähköautojen määrää koskevat luvut eivät ole yhteensopivia vähäpäästöisen liikenteen ja hiilineutraaliuden tavoitteiden saavuttamisen kanssa. Sähköautojen määrän tulee olla merkittävästi suurempi ja sähköisen liikenteen latausinfra ja sen laajentamisvalmius tulee mitoittaa tätä tavoitetta vastaten. Tämän johdosta on perusteltua, että hallitus esittää laissa EPBD 2018 –direktiiviä kunnianhimoisemman tavoitteen. Direktiivi on mitoitettu EU:n keskimääräisiin oloihin. Suomen etäisyydet ja riippuvuus liikenteestä on merkittävästi keskiarvoa suurempi ja sen myötä myös haaste liikenteen päästöjen vähentämiseen.

Hallituksen esitystä puoltaa myös tosiasia, että Suomen taakanjakosektorin päästövähennystavoite vuodelle 2030 on selvästi suurempi kuin EU:ssa keskimäärin. Liikenne kattaa merkittävän osan Suomen taakanjakosektorin päästöistä. Suunnitteilla on EU:n taakanjakosektorin 2030 tavoitteen kiristäminen nykyisestä noin 45 prosentista 55 prosenttiin, jota. Tätä EPDB 2018 -direktiivi ei ota huomioon. Kiristyvän tavoitteen vuoksi liikenteen päästövähennystarve korostuu entisestään Suomessa, koska toisessa isossa taakanjakosektorin päästösektorissa, maataloudessa, päästöjen vähentäminen on vaikeaa ja kallista. Suomen ilmastopaneelin laskelmien mukaan EU:n taakanjakosektorin päästövähennyksen kunnianhimon kasvattaminen ja sitä myötä Suomen taakanjakosektorin vuoden 2030 päästövähennystavoitteen muuttuminen noin 60 prosenttiin on linjassa Sanna Marinin hallitusohjelman hiilineutraaliustavoitteen 2035 kanssa.

Paneeli painottaa, että riittävän tiheä latausinfra on välttämätöntä Suomen liikenteen sähköistymisen etenemiselle toivotulla tavalla. On myös nähtävissä, että latausinfra teknologia kehittyi ja kustannukset laskevat. Kansantalouden näkökulmasta katsottuna latausinfra investoinneista liittyy palveluita, joista koituu myös taloudellista hyötyä. Näitä ovat sähkönsäilytyksen hintajouston mahdollistama alhaisempi sähkönsäilytyksen hinta sekä alhaisemmat autojen käyttökustannukset siirryttäessä sähköiseen liikenteeseen. Nämä hyötytekijät lieventävät laskelmiin sisältyviä kustannusarvioita. Liikenteen sähköistyminen pienentää myös öljyriippuvuutta ja parantaa tältä osin Suomen vaihtotasetta.

Rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmät

Ehdotuksen automaatiovelvoite muille kuin asuinrakennuksille koskisi melko pientä määrää, mutta toisaalta hyvin suurta, noin 8 500 rakennusta, joissa lämmitystehon tai yhdistetyn lämmitys- ja ilmanvaihdon tehon tarve on enemmän kuin 290 kilowattia (rakennukset yli 5000 m²). Esityksessä todetaan, että käytännössä kaikissa tämän kokoluokan rakennuksissa on jo automaatiojärjestelmä ja suurin osa näistä järjestelmistä päivitetäisiin EPBD 2018 -direktiivin velvoittamalle tasolle vuoteen 2025 mennessä ilman ohjaustakin. Jälkimmäinen arvio voi olla kuitenkin optimistinen, koska järjestelmiä kyllä ylläpidetään ja päivitetään, mutta EPBD 2018 vaatimat toiminnalliset ominaisuudet eivät vastaa nykyisiä käytäntöjä ja ovat vaativia toteuttaa. On arvioitu, että ohjaus koskisi noin 1

440–2 015 rakennusta, joiden automaatio- ja ohjausjärjestelmän päivitys aikaistuisi käytännössä 1-5 vuodella direktiiviohjauksen vaikutuksesta. Ehdotuksen 11, 12, ja 13 §:ssä esitetyille rakennuksille kohdistuva automaatiovelvoitteen vuotuinen vaikutus energiansäästöön on arvioitu olevan verraten pieni, eli vuoteen 2025 mennessä 195–270 gigawattituntia vastaten ~~päästövähennystä~~ 40-55 tonnia CO₂ ~~päästövähennystä~~.

Pykälä 14 § esittää vaatimukset rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmälle. Pykälän kohdassa 1) mainitaan tavanomaisen seurannan lisäksi ”mahdollistamaan käytön mukauttaminen”. Tällä tarkoitetaan teknistä valmiutta ohjaukselle, joka toteuttaisi kulutusjoustoja ajoittamalla tai säätämällä erilaisten laitteiden ja järjestelmien tehoja. Kyseessä on kuitenkin käytännössä melko teoreettinen valmius, koska sen toteuttamista ja käyttöön ottamista ei vaadita millään tavalla. –Tekniset järjestelmät tulisi suunnitella ~~joka mahdollistamaan käytännössä mahdollistaa~~ kulutuksen jouston toteuttamisesen käytännössä, eli pelkkä rakennusautomaatiojärjestelmän valmius yksin ei ole riittävä tämän toteutumiseen. Näin voidaan olettaa, että ko. valmius ei vaikuta kulutuksen jouston toteuttamiseen – mikäli se toteutetaan, se tapahtuu markkinaehtoisesti.

Pykälän kohta 2) edellyttää järjestelmää tekemään energia-analyysia sekä ilmoittaman energiatehokkuuden parantamiseen liittyvistä mahdollisuuksista. Esitetty kuvaus vastaa enemmän energia-asiantuntijan suorittamaa palvelua kuin järjestelmän itsenäistä kykyä tuottaa sellaisia tietoja. Ainakin jatkossa, asetuksessa kyseinen vaatimus pitäisi kuvata selkeinä toiminnallisina ominaisuuksina, jotka täyttäisivät kyseisen vaatimuksen, koska nykyinen vaatimus on hyvin tulkinnanvarainen. Ilmastopaneeli kehottaakin lisäämään esitykseen perustelut mitä ko. vaatimuksilla tavoitellaan, koska perusteluissa arvioitu saavutettavissa oleva päästövähennys on hyvin vähäinen. Myös vaatimusten tarkentamista voidaan harkita direktiivin täytäntöönpanon mahdollistamissa puitteissa. ~~Vaatimukset~~Ne olisivat joka tapauksessa ~~vaatimukset~~ paremmin perusteltuja, mikäli niistä olisi osoitettu myös muita hyötyjä, eli se, että ne helpottaisivat jatkossa kiinteistöjen huoltoa ja ylläpitoa sekä parantaisivat sisäilmaston laatua, joista rahalliset hyödyt ovat laskettavissa. Esitys voisi kertoa perusteluissa, että lain perusteella annettavassa asetuksessa on mahdollistaa esittää yksikäsitteiset vaatimukset esim. ostoenergian kulutuksen laskemiseksi ja ilmoittamiseksi esim. kuukausi- ja vuositasolla sekä ulkoilman lämpötilan huomioon ottavan vertailun suorittamiseksi edellisiin vuosiin verrattuna. Samoin pitäisi selkeyttää, mitä diagnostiikkaa tai analyysia voitaisiin vaatia tehokkuuden heikkenemisen arviointiin.

Edellä mainittujen lisäyksien jälkeen Suomen ilmastopaneeli katsoo, että ehdotettu lakiesitys rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmälle on perusteltu ja tarpeen toteuttaa. Vaikka päästövähennykset Suomessa ovat ensi alkuun arvioituna vaatimattomia, niin lakivelvoite omalta osaltaan nopeuttaa automatisoinnin käyttöönottoa laajemminkin Suomessa.

Lämmitys ja ilmastointijärjestelmien tarkastukset ja neuvonta

Rakennusten ilmastointijärjestelmien sekä lämmitysjärjestelmien energiatehokkuuden suhteen direktiivi mahdollistaa joko lakisääteisen tarkastusmenettelyn tai neuvontaan perustuvan vaihtoehtoisen menettelyn, jos sen vaikutukset vastaavat lakisääteisiä tarkastuksia. Esityksessä ehdotetaan, että käytettäisiin vaihtoehtoisia neuvontamenettelyjä sekä ilmastointijärjestelmien että lämmitysjärjestelmien osalta. Ilmastopaneeli katsoo, että esitys on hyvin perusteltu, koska on osoitettu, että lämmitysjärjestelmiin ja ilmastointijärjestelmiin liittyneillä neuvontamenettelyillä on saavutettu suuremmat energiansäästöt kuin mitä olisi saavutettu säännöllisillä tarkastuksilla.

Yhteenveto

Suomen ilmastopaneeli katsoo, että hallituksen esitys uudeksi erillislainsiksi on hyvin perusteltu ja paneelin ehdotusten huomioonottaminen entisestään vahvistaa lain toimivuutta sen tarkoituksien mukaisesti.