

EOS Tirkkonen Juhani(TEM),
Puhakka Pentti(TEM), Outinen
Pia(TEM)

23.05.2018

JULKINEN

Asia

Valtioneuvoston jatkokirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 10/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kolmas energiatehokkuusdirektiiviä koskeva kolmikantaneuvotteluun (trilogi) EP:n kanssa on 16.5.2018. Puheenjohtaja ehdotti mandaattipyynnössään, että neuvottelujen tässä vaiheessa liikuttaisiin EP:n suuntaan kompromissin saavuttamiseksi ja haettaisiin kompromissia keskeisissä kohdissa – EU:n yhteinen tavoite, energiansäästöjen laskentatapa ja joustojen käyttö artikla 7:ssä, primäärienergiakertoimen lukuarvo ja kattavuus sekä energiaköyhyys. Toisaalta puheenjohtaja ehdottaa useissa kohdissa pitäytymistä neuvoston yleisessä kannassa.

Coreper I antoi neuvottelumandaatin puheenjohtajalle 8.5.2018 kolmanteen trilogiin EP:n kanssa. Varsinaista neuvotteluvaraa ei juurikaan annettu. Puheenjohtaja ehdottama EU:n yleistavoitteen ja 7 artiklan energiansäästövelvoitetta koskevan pakettiratkaisu ei sellaisenaan kelvannut yhdellekään jäsenmaalle.

Puheenjohtaja tavoitteena on saavuttaa sopu energiatehokkuusdirektiivistä kesäkuun loppuun mennessä.

Suomen kanta

Energiatehokkuustavoite ja joustot

Suomi pitää hyvänä, että komission ehdottama 2030 energiatehokkuustavoite asetettaisiin pääosin samalla tavalla kuin EU:n yhteinen indikatiivinen energiatehokkuustavoite 2020, jota ei ole jyvitetty jäsenvaltioille. Komissio ehdotti energiatehokkuustavoitteen nostamista Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2014 päättämästä 27

prosentista 30 prosenttiin ja sen muuttamista indikatiivisesta sitovaksi. Kesäkuun 2017 energianeuvosto päätyi 30 prosentin tavoitteen kannalle, ilman adjektiivia indikatiivinen tai sitova. Parlamentti puolestaan ehdottaa 35 prosentin sitovaa EU:n yhteistä energiatehokkuustavoitetta.

Ottaen huomioon EU:n ilmasto- ja energiatavoitteet 2030 sekä yleiset kasvihuonepäästötavoitteet vuoteen 2050 ja energiatehokkuustoimien merkityksen niiden saavuttamisen kannalta Suomi voi osana kokonaiskompromissia hyväksyä EU:n yhteisen nykyisin voimassaolevaa tavoitetta jonkin verran korkeamman 31-33 prosentin, ei-sitovan energiatehokkuustavoitteen vuodelle 2030. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti varaukselliseksi luonteeltaan sitovaan energiatehokkuustavoitteeseen. Suomi voi sen lopulta kompromissina hyväksyä, jos selkeä enemmistö jäsenvaltioita on sitovan tavoitteen kannalla ja direktiivin sisältö muilta osin muodostaa tasapainoisen kokonaisuuden. EU:n yhteisen energiatehokkuustavoitteen ja kansallisen tavoitteen asettamisessa sallittujen joustoelementtien kokonaisuus ratkaisee, millaiset vaikutukset energiatehokkuusdirektiivin tavoitteilla on Suomelle.

Suomi on tuonut esiin EU:n 2030 energia- ja ilmastopakettia valmisteltaessa, että siinä tulisi olla vain yksi sitova tavoite, joka on päästövähennystavoite. Suomi on katsonut, että useampi sitova tavoite estäisi toimien täysimääräisen optimoinnin ja kustannustehokkaimman toimeenpanon. Useammalla sitovalla tavoitteella ja niiden toimeenpanolla heikennettäisiin myös päästökaupan toimivuutta.

EU:n energiatehokkuustavoite ja -toimet eivät saa vaarantaa EU:n kilpailukykyä kolmansiin maihin nähden ja aiheuttaa kohtuutonta rasitetta kansalaisille ja yrityksille. Valtioneuvosto korostaa samalla toimenpiteiden kustannustehokkuutta.

Direktiiviehdotukseen sisältyy kansallisen energian käytön tavoitteen asettamisessa vuodelle 2030 vastaavat joustoelementit kuin nykyiseen direktiiviin vuoden 2020 osalta. Näiden joustojen säilyttäminen direktiivissä pääpiirteissään neuvoston yleisessä kannassa muotoilulla tavalla on Suomen kannalta tärkeää. Lisäksi on hyvä, että jäsenvaltio voi tavoitetta asettaessaan ottaa huomioon kansalliset erityispiirteet ja asettaa tavoitteensa muutenkin kuin absoluuttisena primäärienergiankulutuksen tasona. Suomen kannalta on tärkeää, ettei tavoitteen laskentamenetelmä ole ristiriidassa energiaomavaraisuuden pyrkimysten ja uusiutuvien energianlähteiden käytön lisäämisen kanssa.

Artikla 7 mukainen energiansäästön velvoite

Komission ehdotukset energiansäästön velvoitejärjestelmän ja sen sijaan käytettävien vaihtoehtoisten toimien kelpoisuudesta ja energiansäästöjen laskennasta on laadittu pitkälti energiayhtiöiden velvoiteohjelman näkökulmasta. Ne eivät toimisi ehdotetussa

muodossa hyvin niissä maissa, jotka käyttävät velvoiteohjelman sijaan ehdotuksen mahdollistamia vaihtoehtoisia toimia. Energiansäästöjen laskenta komission ehdotuksen mukaisesti tulisi olemaan hyvin hankalaa ja hallinnollista työtä lisäisi vielä perusuran laatimisvelvoite, joka on esityksessä uutena vaatimuksena. Laskentamenettelyjä on tarpeen sujuvoittaa nykyisestä ja uusien menettelyjen tulee olla kohtuullisella työpanoksella otettavissa käyttöön jäsenvaltioissa, eikä niistä saa aiheutua merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa taikka suuria kustannuksia energian käyttäjille.

Säästötavoitteeseen tulisi lähtökohtaisesti voida laskea kaikki säästöt kaikista toimista. Ehdotukseen sisältyvä ajatus vain politiikkatoimien ansiosta syntyvien energiansäästöjen huomioonottamisesta (lisäisyys) aiheuttaisi todentamisongelman. Valtioneuvosto katsoo, että energiansäästöjen laskentaan liittyviin määrittelyihin, kuten säästöjen lisäisyys - käsitteeseen ei tulisi tässä päivityksessä tehdä sellaisia muutoksia, jotka olennaisesti lisäisivät hallinnollista taakkaa säästöjen laskennassa, raportoinnissa ja todentamisessa.

Valtioneuvosto katsoo, että energiansäästövelvoitetta koskevan artikla 7 toimeenpanossa on sallittava jäsenmaiden erilaisista lähtökohdista ja energiankulutuksen tasoista johtuen kohtuullisessa määrin käytettäväksi joustomekanismeja. Riippumatta milloin energiatehokkuuden politiikkatoimi on käynnistetty, jos se tuottaa uutta säästöä vuoden 2020 jälkeen, niin ko. säästön tulisi kelvata säästövelvoitteen piiriin uudella kaudella. Kaudella 2014 -2020 tavoitteen ylittävä energiansäästön määrä olisi voitava siirtää uudelle kaudelle.

Mittaaminen ja kustannusten jakaminen

Komission esityksessä oli Suomelle ongelma vaatimus huoneistokohtaisesta lämmityksen ja jäähdytyksen mittaamisesta keskuslämmitys tai - jäähdytys tai kaukolämpö- ja kaukojäähdytysjärjestelmää käyttävissä kohteissa. Olemassa olevissa rakennuksissa yksittäisen huoneistokohtaisen mittarin asentamiseen liittyvien teknisten ongelmien vuoksi jouduttaisiin useimmiten ottamaan käyttöön patterikohtaiset lämmityskustannusten jakolaitteet (heat cost allocator). Tehtyjen selvitysten mukaan näillä ei Suomessa saada merkittävää säästöä ja jakolaitteiden kustannukset ovat suuremmat, kuin niiden käyttöönotosta mahdollisesti saavutettavat energiansäästö-hyödyt kustannusmielessä. Lämmitystarpeen pienentyessä ja rakennusten energiatehokkuuden lisääntyessä jakolaitteiden kannattavuus heikkenee entisestään

Suomi pitää tärkeänä, että huoneistokohtaista lämmön mittausta koskevat säännökset pohjautuvat neuvoston yleiseen kantaan ja EP:n ehdotukseen, jotka ovat mittaamisen ja kustannusten jakamisen suhteen hyvin lähellä toisiaan. Huoneistokohtaista lämmityksen mittausta ei tarvitsisi niiden mukaan käyttää laskutuksen perusteena, jos jäsenvaltio osoittaa, ettei se ole taloudellisesti tai teknisesti tarkoituksen mukaista.

Suomi voi hyväksyä, että olemassa olevia lämpimän käyttöveden huoneistokohtaisten mittareita olisi jatkossa käytettävä lämpimän käyttöveden kustannusten jaon perusteena.

Energiaköyhyys

Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena sisällyttää energiatehokkuusdirektiiviin velvoitteita, joissa energia-köyhyys tai pienituloisuus olisi ensisijainen peruste energiatehokkuustoimien kohdistamiselle. Suomessa on energialaskun maksamiseen liittyvät ongelmat hoidettu sosiaalipoliittisin toimin.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U12/2017 vp. Seuraavassa kuvataan nykytilannetta neuvoston työryhmässä, neuvoston, komission ja Euroopan Parlamentin trilogissa sekä energianeuvostossa käytyjen keskustelujen valossa.

EU:n energiatehokkuuden yleistavoite ja jäsenvaltioiden kansalliset energiatehokkuustavoitteet, art 1 ja 3

Energiatehokkuusdirektiivin jatkovalmistelussa on keskeisenä kohtana ollut artiklan 1 EU:n energiatehokkuuden yleistavoitteen taso ja luonne (sitova tai indikatiivinen). Energianeuvosto päätyi kesäkuussa 2017 kannattamaan 30 prosentin EU-tason tavoitetta. EP ehdottaa 35 prosentin sitovaa tavoitetta.

Jäsenvaltioiden tasolle ei olla asettamassa kansallisia sitovia tavoitteita, mutta jäsenvaltioiden tulee artikla 3:n mukaisesti asettaa, kuten nykyisellekin kaudelle, ohjeellinen kansallinen energiatehokkuustavoite, joka perustuu joko primääri- tai loppuenergiankulutukseen, primääri- tai loppuenergian säästöihin taikka energiaintensiteettiin. Hallintomalliasetukseen on tarkoitus sisällyttää samat joustoelementit (kansalliset olosuhteet, energian viennin ja tuonnin muutosten huomioonottaminen jne.), jotka ovat nykyisessä direktiivissä. Jäsenvaltioiden tulee myös ilmoittaa kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissaan niiden vuotta 2030 koskevista ohjeellisista energiatehokkuustoimenpiteistä. Komissio tulee arvioimaan kuinka hyvin vuotta 2030 koskevan tavoitteen saavuttamisessa on edistytty ja ehdottaa lisätoimenpiteitä, jos jäsenvaltioiden toimet eivät ole aikataulussa tavoitteen saavuttamiseksi. Elleivät nekaan riitä, komissio voi vielä ehdottaa uusia EU-tason energiatehokkuus-toimia.

Artikla 7

Artiklaa 7 koskevilla muutoksilla pyritään selkeyttämään sääntelyä, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat saavuttaa vaaditut energiasäästöt direktiivin mukaisella energiatehokkuusvelvoitejärjestelmällä,

vaihtoehtoisilla toimenpiteillä tai näiden yhdistelmällä. Liitteeseen V ehdotetut muutokset täsmentävät energiasäästöjen laskentatapaa ja tarkentavat perusteita, miten saavutetut säästöt voidaan hyödyntää 7 artiklan soveltamisessa.

Suomessa artikla 7 edellyttämä energiansäästö on jatkossakin tarkoitus saavuttaa vaihtoehtoisilla politiikka-toimilla, joista suurimmassa roolissa on energiatehokkuussopimusjärjestelmä.

Säästötavoite /1,5 prosentin vuosittainen säästövelvoite koko kaudelle 2021-2030 ja sen jälkeen, art 7

Artikla 7 mukaisen energiatehokkuusvelvoitteen soveltamisaikaa vuoden 2020 jälkeen jatkettaisiin vuoteen 2030. Lisäksi PJ:n kompromissiehdotuksessa 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi edelleen saavutettava 1,5 prosentin vuotuiset säästöt kymmenen vuoden ajan vuoden 2030 jälkeen, kuten komissio ja EP ehdottavat. Neuvoston yleisen kannan mukaan artikla 7 toimeenpanon jatkamisesta 2030 jälkeen olisi tarvittu uusi komission ehdotus direktiivin muuttamisesta sekä neuvoston ja EP:n päätös yhteispäätösmenettelyn mukaisesti. Velvoite poistuisi, jos komissio vuonna 2027 tekemässä tarkastelussa arvioisi, että uusi kymmenen vuoden energiansäästöjakso ei ole enää tarpeen vuoteen 2050 ulottuvien unionin pitkän aikavälin energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Säästämisasteen osalta PJ pitäytyy neuvoston yleisnäkemyksessä, jonka mukaan kauden lopulla vuotuinen tavoite on vain 1%. Lisäksi Malta ja Kypros saisivat neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti alemman, 0.8 prosentin säästövelvoitteen koko kaudelle 2021-2030.

Liikenteen energiankulutus säästötavoitteen laskennassa, art 7

Jäsenmaita on pyydetty tarkastelemaan kunnianhimon nostamista lisäämällä liikenne kaudella 2021-2030 mukaan kantaluvun laskentaan. EP ehdottaa liikennettä, mukaan lukien lentoliikenne ja merenkulku, mukaan kantalukuun. Komission ehdotuksessa liikenne oli nykyisen kauden tapaan mukana vain energiatehokkuustoimissa, eikä tavoitteen laskennassa käytettävässä kantaluvussa. Liikenteen osuus energianloppukäytöstä on Suomessa EU:n alimpien joukossa, 20 prosentin osuus liikenteen energiankäytöstä lisättynä kantalukuun nostaisi Suomen artikla 7 mukaista energiansäästötavoitetta noin 5 prosenttia. Vain yksi jäsenvaltio on kannattanut koko liikenteen energiakäytön mukaan ottamista kantalukuun, kaksi muuta siten, että ilma- ja meriliikenne jätetään pois.

Varhaistoimet ja ylimääräsäästöt, art 7

Direktiivin valmistelussa neuvostossa ja neuvotteluissa EP:n kanssa ovat artikla 7 toimeenpanoon liittyvät varhaistoimet ja nykyisellä kaudella mahdollisesti säästövelvoitteen ylittävät energiansäästöt ovat aiheuttaneet myös paljon keskustelua. Direktiivin uudistuksen yhteydessä on neuvoteltu siitä, että vuosien 2008-2020 varhaistoimet,

joiden säästövaikutus on voimassa vielä vuoden 2020 jälkeen, olisi mahdollista huomioida seuraavan kauden energiansäästötavoitteen laskennassa yhtenä joustomekanismina. Neuvotteluja on käyty myös siitä, että vuosien 2014-2020 energiatehokkuustoimista syntyneiden direktiivin mukaisten kumulatiivisten säästöjen vuoden 2020 sitovan tavoitteen mahdollisesti ylittäviä ylijäämäsäästöjä voitaisiin siirtää uudelle kaudelle 2021-2030. Laaja joukko jäsenvaltioita pitää erilaisten joustomekanismien ja ylimääräsäästöjen hyväksymistä artikla 7 toimeenpanossa hyvin tärkeänä.

Joustomekanismit, art7

Artikla 7 toimeenpanoon liittyvät joustomekanismit ovat edelleen keskusteluissa mukana. Osa niistä liittyy ko. artiklan mukaisen kumulatiivisen sitovan säästötavoitteen laskentaan ja osa säästötavoitteen saavuttamiseen kelpaavien energiatehokkuustoimien säästöihin. Keskustelua käydään varhaistoimien ja muiden joustojen rajoittamisesta neuvoston yleisen kannan mukaiseen 35 prosenttiin tai pitäytymisessä komission ja EP:n esittämässä 25 prosentissa.

Energiaköyhyys, art 7

Velvoite ottaa energiaköyhyys ja vaikutukset alhaisen tulotason kotitalouksiin huomioon energiavelvoiteohjelmia ja vaihtoehtoisia politiikkatoimia suunniteltaessa on EP:n ehdotuksessa kirjattu selvästi tiukemmin kuin komission ehdotuksessa ja neuvoston yleisessä kannassa. EP ehdottaa asetettavaksi alhaisen tulotason kotitaloudet jossakin määrin etusijalle energiatehokkuustoimissa.

Kaasun, lämmityksen, jäähdytyksen ja lämpimän käyttöveden mittaaminen ja laskutus, art 9, 10 ja 11

Direktiiviehdotuksessa muutetaan mittausta koskevaa 9 artiklaa sekä laskutusta koskevaa 10 artiklaa siten, että niitä sovelletaan jatkossa vain kaasuun. Artikloja täydennetään uudella 9 a artiklalla, jossa tarkennetaan ja selkeytetään nykyisiä säännöksiä kaukolämmitys- ja keskuslämmityskohteissa lämmityksen, jäähdytyksen ja lämpimän käyttöveden osalta.

Keskeisinä muutoksina komissio esitti määritelmien loppukäyttäjä ja loppukuluttaja erottamista toisistaan, jotta sääntöjä voitaisiin selkeästi soveltaa moniasunnoissa ja moneen eri käyttötarkoitukseen käytettävissä rakennuksissa sekä huoneistokohtaisen lämmityksen ja jäähdytyksen mittaamisen soveltamista kaikkeen uudisrakentamiseen riippumatta niiden kustannustehokkuudesta. Neuvoston yleinen kanta vastaa hyvin pitkälti EP:n kantaa näiden artiklojen osalta. Lämmityksen ja jäähdytyksen mittaamista koskevat säännökset säilyisivät käytännössä nykyisellään, eikä komission esittämää huoneistokohtaista lämmityksen mittautusta taikka kustannusten-jakolaitteita tarvitsisi lämpimän käyttöveden ottaa käyttöön, jos voidaan osoittaa, että ne eivät ole taloudellisesti kannattavia tai teknisesti toteutettavissa. Ainot merkittävät muutokset nykyisen

direktiiviin ovat lämpimän käyttöveden huoneistokohtaisten mittarien pakollinen käyttö kustannusten jaon perusteena ja lämmityksen käyttöä koskevan palautetiedon toimittamisvelvollisuus myös loppukuluttajille eli huoneistojen haltioille. Nykyisessä direktiivissä tämä koskee vain loppuasiakasta, joka on nykyisen määritelmän mukaan taloyhtiö.

Primäärienergiakerroin (PEF), Liite IV

Komissio ehdotettu primäärienergian muuntokertoimeksi 2,0 siten että jäsenvaltiot saavat käyttää kansallisia kertoimia, kunhan esittävät laskelmat energianhankinnan rakenteesta niiden perusteeksi. EP ehdottaa kerrointa 2,3 ja mainintaa, että sitä sovelletaan pelkästään energiatehokkuusdirektiiviin. Myös EP sallisi kansallisten, laskelmiin perustuvien kertoimien käytön.

Energiatehokkuus ensin -periaate

EP ehdotti kannassaan, että ”energiatehokkuus ensin” periaatetta pitäisi soveltaa laajasti energiapolitiikkatoimia suunniteltaessa sekä investointipäätöksissä. Jäsenvaltiot ovat yleisesti suhtautuneet pidättyvämmiin asiaan ja nähneet paremmaksi käsitellä energiatehokkuus ensin periaate pääosin hallintoasetuksessa, jolloin se tulisi samalla tavalla kaikille puhtaan energian paketin aloille. Puheenjohtajan ehdotuksen mukaan energiatehokkuus ensin periaate mainittaisiin, kustannustehokkuus huomioon ottaen, energiatehokkuusdirektiivin johdantolauseessa, mutta tarkoituksena on, että sen pääasiallinen sisältö olisi energiaunionin hallintomalliasetuksessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 194

Käsittely Euroopan parlamentissa

Raportoiija Miroslav Poche. Äänestys ENVI-valiokunnassa 28.11.2017.
Äänestys Euroopan parlamentin täysistunnossa 17.1.2018.

Kansallinen valmistelu

Energia- ja Euratom -jaoston kirjallinen menettely 18.-22.5.2018
EU-ministerivaliokunta 25.5.2018.

Eduskuntakäsittely

U 10/2017 vp

TaVL 9/2017 vp

YmVL 3/2017 vp

SuVL 5/2017 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Lämpimän käyttöveden kustannusten jako huoneistokohtaisten mittausten perusteella edellyttää uusia säännöksiä ainakin asunto-osakeyhtiölakiin ja lakiin huoneistojen vuokraamisesta.

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

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia sekä vaikutuksia ympäristöön on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle (U 10/2017 vp).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

KOM(2016) 761

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

neuvotteleva virkamies Pentti Puhakka, työ- ja elinkeinoministeriö, p. 050 5117414, pentti.puhakka@tem.fi.
erityisasiantuntija Pia Outinen, työ- ja elinkeinoministeriö, p. 050 526631, pia.outinen@tem.fi
teollisuusneuvos Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö, p. 050 3653412, juhani.tirkkonen@tem.fi

EUTORI-tunnus

EU/2016/1748

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	energia, energiatehokkuus TEM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, OKM, TRAFI, UM, VM, VNK, VTV, YM
