



25.4.2022

Talousvaliokunnalle

Eduskunta 26.4.2022

U 26/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)

Yksikön johtaja Sara Kajander, Puolustusministeriö

Yleistä

Talousvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta. Puolustusministeriö kiittää valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa.

Puolustusministeriö on osallistunut U-kirjelmän laadintaan. Ehdotus rakennusten energiatehokkuusdirektiivin uudistamiseksi ei ole puolustusministeriön hallinnonalan kannalta ongelmaton ja siihen sisältyy osa-alueita, joiden osalta puolustusministeriö on nähnyt tarpeelliseksi huomioida maanpuolustuksen tarpeet Suomen kannassa sekä jatkovalmistelussa. Puolustusministeriön näkemykset on huomioitu U-kirjelmään sisältyvässä valtioneuvoston kannassa seuraavalla kirjauksella:

"Valtioneuvosto kiinnittää huomioita, että toisin kuin voimassa olevassa rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä, kansallisen puolustuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi direktiivin tulisi mahdollistaa maanpuolustuksen tarpeiden huomioiminen kansallisessa toimeenpanolainsäädännössä. Kyseinen poikkeus koskien kansalliseen puolustukseen käytettäviä rakennuksia, lukuunottamatta henkilöstön käytössä olevia yksittäisiä asuintiloja tai toimistorakennuksia, sisältyy voimassa olevaan energiatehokkuusdirektiiviin (2012/27/EU), mutta ei sitä koskevaan uuteen direktiiviehdotukseen COM(2021) 558 final"

Tämä lausunto on laadittu puolustusministeriön ja Puolustusvoimien yhteistyönä. Puolustusvoimat ei näin ollen jätä erillistä lausuntoa.



25.4.2022

Puolustusministeriön näkemys direktiiviehdotuksesta

Energiatehokkuusdirektiivin uudelleen laadinnan päätavoitteita ovat rakennusten kasvi-huonekaasupäästöjen ja energian loppukulutuksen vähentäminen vuoteen 2030 mennessä sekä pitkän aikavälin vision asettaminen rakennuksille kohti EU:n laajuista ilmastoneutraaliutta vuonna 2050. Niiden saavuttamiseksi aloitteen taustalla on useita erityistavoitteita: lisätä korjausrakentamisen nopeutta ja syvyyttä, parantaa tietoa rakennusten energiatehokkuudesta ja kestävydestä sekä varmistaa, että kaikki rakennukset ovat vuoden 2050 ilmastoneutraaliusvaatimusten mukaisia. Direktiiviä esitetään pääsääntöisesti sovellettavaksi kaikkiin julkisiin rakennuksiin. Direktiiviehdotukseen ei sisälly yleistä tai kohdennettua puolustuspoikkeusta, eikä myöskään mahdollisuutta puolustuspoikkeuksesta säättämiseen kansallisen soveltamisen yhteydessä.

EU:n perussopimuksen hengen mukaisesti kansalliseen puolustukseen liittyvät asiat kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. Puolustusministeriön näkemys on, ettei direktiivin soveltamisala huomioi tätä riittävällä tavalla. EU:n Fit for 55 -paketti ja erityisesti siihen sisältyvät Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi ja Energiatehokkuusdirektiivi sisältävät osittain päällekkäistä sääntelyä. Näitä tulisi tarkastella kokonaisuutena paitsi sisällön, myös soveltamisalan kannalta. Voimassa olevaan Energiatehokkuusdirektiiviin sisältyy mahdollisuus jäsenvaltioille jättää asettamatta tai soveltamatta tiettyjä vaatimuksia mm. asevoimien tai keskushallinnon omistamien kansalliseen puolustukseen käytettävien rakennusten, lukuun ottamatta asevoimien ja muun kansallisten puolustusviranomaisten henkilöstön käytössä olevia yksittäisten asuintilojen tai toimistorakennusten osalta.

Energiatehokkuusdirektiivin uudistamisen yhteydessä poikkeusta ollaan poistamassa, minkä osalta perustelumuistiossa todetaan:

Removal of the alternative approach to renovation of public bodies' buildings will simplify the provisions as it would focus on renovations only. Specific technical aspects in relation to public buildings and certain exemptions are deleted given that they are regulated under the Energy Performance of Buildings Directive.

Nyt tarkasteltavan rakennusten energiatehokkuusdirektiivin poikkeamismahdollisuudet eivät kuitenkaan koske lainkaan asevoimien käytössä olevia tiloja. Näin ollen energiatehokkuutta koskeva EU-tason regulaatio ei sisältäisi enää lainkaan puolustuspoikkeuksia tai mahdollistaisi näitä kansallisessa toimeenpanossa. Direktiiviehdotuksen toimenpiteiden ollessa nykyistä direktiiviä laajempia, myös poikkeamistarpeita on enemmän. Näiden kattaminen komission kanssa sovittavin erillismenettelyin on todennäköisesti haastavaa.

Puolustusministeriön hallinnonala on osana valtioneuvostoa sitoutunut kansallisiin ilmastotavoitteisiin ja niiden edistämiseen toiminnassaan, kuitenkin siten, ettei kansallisen turvallisuus heikkene. Puolustusvoimat seuraa ja raportoi toimintansa energiankulutusta ja ilmastovaikutuksia sekä suunnittelee ja toteuttaa systemaattisesti energia- ja ilmastotoimia. Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen omistaja Puolustuskiinteistöliikelaitos on osana Senaatti-konsernia sitoutunut direktiiviehdotuksenkin tavoitteena olevaan kiinteistöjen ja niiden käytön ilmastoneutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä. Direktiiviehdotuksen suorasta soveltamisesta maanpuolustusta palveleviin rakennuksiin seuraisi kuitenkin merkittäviä riskejä kansalliselle turvallisuudelle.



25.4.2022

Direktiiviehdotuksen merkittävimmät haasteet kansallisen turvallisuuden näkökulmasta ovat:

Nollaenergiarakentaminen ja vaatimus nollapäästöisen rakennuksen energian tuottamisesta kokonaan uusiutuvalla energialla

Maanpuolustuksen käytössä olevia rakennuksia ja niihin liittyvää infrastruktuuria määrittävät ensisijaisesti operatiiviset vaatimukset.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena oleva nollanenergiarakentaminen tai lähes nollaenergiarakentaminen ei sellaisenaan sovellu moniin puolustusvoimien käytössä oleviin kohteisiin. Rakennusten vastaavuus käyttötarkoitukseensa sekä operatiivisen toiminnan edellyttämän energiansaannin varmistaminen kaikissa tilanteissa ovat maanpuolustuksen kannalta ensisijaisia. Rakennuksiin energian tuotantotapa on voitava valita valmiuteen ja huoltovarmuuteen perustuvien vaatimusten perusteella ja mahdollisesti fossiiliin polttoaineisiin perustuvat varavoimaratkaisut tulee sallia sekä peruskorjaamisessa, että uudisrakentamisessa. Tämä ei tarkoita, etteikö Puolustusvoimien käytössä olevien rakennusten energiantuotantoa mahdollisuuksien mukaan toteutettaisi uudistuvilla energialähteillä. Puolustuskiinteistöjen tavoitteellisen ja systemaattisen työn tuloksena Puolustusvoimien kiinteistöjen ilmastopäästöjä on vuosina 2010-2020 vähennetty jo -78% ja työ jatkuu edelleen. Joissain erilliskohteissa öljylämmitys on kuitenkin teknisistä ja valmiudellisista syistä johtuen tällä hetkellä arvioiden ainoa mahdollinen lämmitysmuoto. Lisäksi tietyissä valmiuden kannalta keskeisissä kohteissa on tarve valmiudellisista syistä johtuen jättää käyttökuntoinen öljylämmityslaitteisto käyttöönottovalmiuteen.

Puolustushallinnon käyttämillä kiinteistöillä on pakottavia pääkäyttötarkoituksen edellyttämiä valmiudellisia vaatimuksia, jotka vaikuttavat rakennusten ilmastovaikutusten laskentaan, mutta joita on vaikea suhteuttaa tavanomaiseen rakentamiseen. Tällaisia ovat esim. poikkeusolotarpeista aiheutuva tilamitoitus, dieselgeneraattoreilla tuotettava varavoima tai valmiudellisista syistä tarpeellinen öljylämmitys, asevaikutuksiin liittyvät tekniset vaatimukset sekä suojavaatimukset sähkömagneettista tai hajasäteilyä vastaan.

Energiansaannin turvaamiseen liittyvä tarve ei koske vain Puolustusvoimia ja sen strategisia kumppaneita, vaan yhtä lailla muita kansallisen turvallisuuden järjestämiseen liittyviä tahoja, kuten turvallisuusviranomaisia, valtionjohtoa sekä Valtoria ja Suomen Erillisverkot Oy:tä.

Energiatodistuksen laatimisvelvoite, rakennuksia koskevan tiedon koonti energiatehokkuustietokantaan sekä tiedon liikkuvuus

Ehdotuksen mukaan energiatodistus on laadittava rakennuksille, joiden sisäilmaston ylläpitämiseen käytetään energiaa. Velvoite sisältyy jo nykyiseen direktiiviin, mutta kansallisessa soveltamisessa veloitetta ei sovelleta sellaiseen puolustushallinnon käytössä olevaan rakennukseen, johon tai jonka käyttöön liittyy salassa pidettävää tietoa. Tämä menettely on toiminut hyvin puolustushallinnon näkökulmasta ja se tulee säilyttää jatkossakin. Koska direktiiviehdotukseen ei sisälly mahdollisuutta puolustuspoikkeukseen ja nykyisestä kansallisesta poikkeuksesta on sovittu komission kanssa erikseen, tulee direktiivin soveltamisala tältä osin varmistaa. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan puolustuspoikkeuksen tai kansallisen poikkeamismahdollisuuden sisällyttäminen



25.4.2022

direktiiviin virallisesti olisi perusteltua, koska tarve on energiatodistusten laatimista laajempi.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan perustettavaksi energiatehokkuustietokanta, johon rakennuksista kootaan kattavasti tietoja. Tietokantaan vietäisiin yksityiskohtaisia tietoja sisältävät energiatodistukset, sekä pakollisten lämmitys-, ilmastointi- ja ilmanvaihtojärjestelmien tarkastustiedot. Tietokannan tulee olla integroitu muihin rakennuksia koskevia tietoja sisältäviin hallinnollisiin tietokantoihin. Tietokannan tiedot julkistetaan aggregoituina tai anonymisoituina. Kansallisesta tietokannasta on siirrettävä tietoa vähintään vuosittain komission rakennuksia koskevaan seurantatietokantaan.

Ehdotuksen mukaan rakennusten omistajilla, asukkailla ja ylläpitäjillä tulee olla suora pääsy rakennustensa tietoihin. Heidän pyynnöstään tiedot tai pääsy näihin tietoihin tulee antaa kolmansille osapuolille. Rakennusten tiedoilla tarkoitetaan vähintään rakennuksen vaipan, teknisten järjestelmien, rakennusautomaatio- ja ohjausjärjestelmien, mittareiden ja latauspisteiden energiatehokkuutta koskevaa tietoa.

Puolustusvoimien käytössä olevien rakennusten kohdekohtaiset tiedot ovat salassa pidettäviä. Puolustushallinnon kohteisiin liittyvää kiinteistötietoa ja paikkatietoaineistoa ei voida taltioida julkisiin rekistereihin, eikä niiden eteenpäin luovuttamiseen voida velvoittaa. Kohdetiedot tulee säilyttää hallinnonalan omissa suojatuissa tietojärjestelmissä. Vaikka aggregoitu tai anonymisoitu tieto sinänsä ei ole tietosuojariski, saattaa tiedon koonti yhteiseen tietokantaan aiheuttaa tiedon kasaantumisvaikutuksen takia merkittävän riskin. Puolustusministeriö katsoo, että vaatimukset ovat maanpuolustustarkoituksiin käytettävien rakennusten osalta SEUT 346 artiklan kohdan 1a vastainen. Jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi.

Tilatiedon suojaamiseen liittyvä tarve ei koske vain Puolustusvoimia ja sen strategisia kumppaneita, vaan yhtä lailla muita kansallisen turvallisuuden järjestämiseen liittyviä tahoja, kuten turvallisuusviranomaisia, valtionjohtoa sekä Valtoria ja Suomen Erillisverkot Oy:tä.

Automaatiovelvoitteet ja älyvalmius

Älykkään, erilaisia seuranta- ja ohjausjärjestelmiä sisältävän rakennusautomaation lisääntyminen on merkittävä trendi, joka huomioidaan mahdollisuuksien mukaan myös maanpuolustusta palvelevissa rakennuksissa. Järjestelmiin liittyy kuitenkin kyberturvallisuusriskejä, minkä vuoksi niiden soveltamismahdollisuudet ovat rajoitetut. Direktiiviehdotuksen mukaan ei-asuinrakennuksiin olisi velvoite asentaa automaatio- ja ohjausjärjestelmien tietyn kynnysarvon ylittyessä. Maanpuolustustarkoituksiin käytettävien rakennusten osalta automaatiojärjestelmien asentamisesta, sekä niiden toteutustavasta, tulisi voida päättää operatiivisin perustein. Tavoitteena oleva energiatehokkuus voidaan saavuttaa myös ns "low-tech" ratkaisuin. Vastaavasti älyvalmiutta ja älyvalmiusindikaattorin määrittämistä ei tulisi edellyttää maanpuolustustarkoituksiin käytettäviltä rakennuksilta.



25.4.2022

Sähköautojen latausinfra

Puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla pysäköintialueet sijaitsevat pääosin sotilas-alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä. Pysäköintipaikat ja niihin liittyvät varusteet on varattu ensi sijassa Puolustusvoimien virka-ajoneuvojen käyttöön. Pysäköintipaikkojen käyttötarkoitus ja pysäköintikalusto voi koulutuksellisista, operatiivisista tai valmiuden tehostamisesta taikka kohottamisesta johtuvista syistä muuttua tilapäisesti tai pysyvästi. Pysäköintialueita ei siis välttämättä käytetä ainoastaan ajoneuvojen pysäköintiin. Esityksessä tarkoitettulla latauspisteiden rakentamisella voisi olla vaikutusta Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorittamiseen. Alueen käyttötarkoituksen muuttaminen edellä kuvatulla tavalla voisi johtaa siihen, että latauspisteet jouduttaisiin poistamaan tai niitä ei voisi lainkaan käyttää. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että puolustushallinto voisi itse päättää, mille alueille latauspisteitä on tarkoituksenmukaista perustaa. Puolustusvoimat rakentaa latausinfraa ajoneuvokannan edellyttämällä tavalla ja mahdollistaa sähköautojen lataamisen myös henkilöstölle tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Nykyisessä kansallisessa lainsäädännössä on puolustuspoikkeus.

Yhteenveto

Direktiiviehdotukseen ei sisälly puolustuspoikkeusta tai kirjausta, joka mahdollistaisi poikkeamisen kansallisella päätöksellä. Direktiiviehdotuksen soveltamisella ilman puolustuspoikkeusta olisi vaikutuksia maanpuolustuksen järjestämiseen. Vaikutukset kohdistuisivat mm. maanpuolustuksen käytössä olevien rakennusten rakenteellisiin vaatimuksiin sekä tieto- ja kyberturvallisuuteen aiheuttaen mahdollisen riskin Puolustusvoimien operatiiviselle suorituskyvylle. Voimassa olevan rakennusten energiatehokkuusdirektiivin kansallisessa toimeenpanolainsäädännössä maanpuolustuksen tarpeet on nykyisin huomioitu komission kanssa erikseen neuvotellulla tavalla. Uudistetun direktiiviehdotuksen sisältämien toimenpiteiden ollessa nykyistä direktiiviä laajempia, on myös puolustuspoikkeusten tarve kansallisessa lainsäädännössä aiempaa laajempi.

Puolustusministeriö katsoo, että kansallisen puolustuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi direktiivin tulee mahdollistaa maanpuolustuksen tarpeiden huomioiminen kansallisessa toimeenpanolainsäädännössä. Direktiiviin tulisi sisältyä mahdollisuus jäsenvaltioille jättää asettamatta tai soveltamatta tiettyjä vaatimuksia asevoimien tai keskushallinnon omistamien kansalliseen puolustukseen käytettävien rakennusten, lukuun ottamatta asevoimien ja muun kansallisten puolustusviranomaisten henkilöstön käytössä olevia yksittäisten asuintilojen tai toimistorakennusten osalta, vuoden 2050 ilmastoneutraaliusvaatimuksista kuitenkin tinkimättä.

U-kirjeessä valtioneuvoston kantaan kirjattu puolustuspoikkeusvaatimus on puolustushallinnon näkökulmasta erittäin tärkeä.