

Pekka Vuorinen

25. huhtikuuta 2022

Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

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

Rakennusteollisuus RT ry:n lausunto Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)

Rakennusteollisuus RT ry (RT) kiittää mahdollisuudesta lausua Valtioneuvoston kirjelmän U 26 2022 vp sekä esittää näkemyksiään kiinteistö- ja rakennussektorille erittäin merkittävään komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (EPBD). RT katsoo valtioneuvoston kirjelmän laaditun erittäin kattavasti ja asiantuntevasti sekä yhtyy laajalti kirjelmässä esiin nostettuihin EU:n hiilineutraaliustavoitteita tukeviin pitkän aikavälin ilmastotoimiin mutta myös selviin ongelmiin. Erityisenä huolenaan RT toteaa, että komission ehdotus jatkaa 55-valmiuspaketin jo aiemmin julkaistujen energiadirektiiviesitysten linjaa, jossa EU-tason säädöksiin päättävältä pyritään lisäämään jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet unohtaen.

RT keskeiset huomiot komission direktiiviehdotukseen:

- EU-tasolla tulisi asettaa tavoitteet, kannustimet sekä toteutuman seuranta ja arviointi. Jäsenvaltioille olisi jätettävä riittävästi harkintavaltaa toteuttaa tavoitteet kustannustehokkaasti omat erityistarpeensa ja -olosuhteensa sekä hiilineutraalisuustavoitteensa huomioiden
- EU-komissiolle ei tulisi siirtää toimivaltaa antaa delegoidulla säädöksellä EU-tasoisia enimmäisraja-arvoja, kun ne koskevat eri jäsenvaltioissa erilaisia energiankulutuksia
- päästöttömän rakennuksen primäärienergiankulutuksen sitovat enimmäisarvot tulee asettaa kansallisesti, ilman EU:n tasolla asetettuja vaatimuksia. Tällöin voidaan parhaiten huomioida mm. jäsenvaltioiden rakennuskannan erityispiirteet, kansalliset olosuhteet, jäsenvaltion ilmasto-olosuhteet ja soveltuminen kansalliseen energiajärjestelmään
- rakennusten kategoristen ja pakollisten, pelkästään energiatehokkuuden parantamiseen kohdistuvien korjausten sijasta EU:n tasolla asetettavaan tavoitteeseen voitaisiin päästä paremmin kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla
- rakennuksen koko elinkaaren kattava hiilijalanjäljen arviointi tulee kuitenkin pitää vain hankekohtaisena tukivälineenä, sillä siihen liittyy aina huomattaviakin epävarmuustekijöitä arviointiin liittyvien lukuisten laskentaoletusten ja -skenaarioiden takia. Näin ollen on järkevää, että komission direktiiviluonnos ei sisällä ehdotuksia rakennuksille säädettävistä hiilijalanjäljen raja-arvoista.
- direktiivin toimeenpanolle tulee varata riittävän pitkä määräaika, joka mahdollistaa tarvittavat toimeenpanon siirtymäajat.

Yleistä

EU-tasolla sopii parhaiten asetettavaksi tavoitteet, kannustimet sekä toteutuman seuranta ja arviointi. Toimenpiteistä päättäminen tulee jättää jäsenvaltioiden vastuulle. RT yhtyy valtioneuvoston kirjelmän näkemykseen, että jäsenvaltioille olisi jätettävä riittävästi harkintavaltaa toteuttaa tavoitteet kustannustehokkaasti omat erityistarpeensa ja -olosuhteensa sekä hiilineutraalisuustavoitteensa huomioiden. RT muistuttaa, että kustannustehottomiin investointeihin käytetyt varat ovat poissa tehokkaasti vihreää siirtymää edistävästä muista hankkeista.

Muiden kira-sektorin toimijoiden tapaan RT haluaa kiinnittää huomiota osin päällekkäisten EPBD:n (rakennusten energiatehokkuusdirektiivi), EED:n (energiatehokkuusdirektiivi) ja RED:n (uusiutuvan energian direktiivi) uudistamishdotuksien rinnakkaiseen huomioimiseen osana 55-valmiuspakettia. VTT:n tekemien laskelmien mukaan yksistään EED:n artiklan 6 sisältämä ns. pakkosaneerausvelvoite (vuosittain 3 % pinta-alasta peruskorjattava lähes nollaenergia-rakennuksiksi) vaatisi yksistään kunnilta noin 3,6 miljardin euron vuotuiset lisäinvestoinnit ilman merkittävää vähennystä kustannuksiin tai kasvihuonekaasupäästöihin. Tähän tulisivat päälle vielä muut EED:n velvoitteet energiatehokkuusvaatimusten yleisestä kiristymisestä direktiiviehdotuksessa sekä nyt käsittelyssä olevasta EPBD:stä tulevat lisävelvoitteet. On arvioitu, että pelkästään EPBD:n artikla 9:n lisäkustannusvaikutukset olisivat vuositasona yli miljardi euroa. Nämä investoinnit pitäisi pystyä kohdistamaan kustannustehokkaasti kansallisen energiatehokkuutta ja kasvihuonekaasujen vähentämistä edistävän suunnitelman perusteella.

RT seuraavassa antaa valtioneuvoston kirjelmän tiettyihin osiin omia huomioitaan.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

RT pitää erittäin hyvänä sitä, että valtioneuvoston kirjelmässä on tuotu vahvasti esille toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta olennaisia komission ehdotuksen kohtia ovat olemassa olevien rakennusten vaatimukset (9 artikla) ja uudisrakentamista (7 artikla, liite III) koskevat ehdotukset. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen osalta on olennaista, että 7 ja 9 artiklassa komission esittämä sääntely johtaisi liian pitkälle menevään ja liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn ehdotuksen tavoitteisiin nähden. RT yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan ainakin osa direktiiviehdotuksen tavoitteista voidaan tehokkaammin saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla.

RT:n oman arvion mukaan komission ehdotuksessa ehdotetut raja-arvot ovat niin tiukat, että olisi haasteellista alittaa ne. RT tukee valtioneuvoston näkemystä, että ehdotettu EU-tason sääntely raja-arvoista on epätarkoituksenmukaista.

Komission ehdotus tarkoittaa suuren osan rakennuskannan korjaamista pelkästään energiatehokkuuden parantamiseksi ilman rakennuksen muuta korjaustarvetta. RT toteaa, että tämä ei yleisesti ottaen ole kustannustehokasta. RT yhtyy samalla valtioneuvoston kirjelmän näkemykseen, että olemassa olevien rakennusten kategoristen ja pakollisten korjausten sijasta EU:n tasolla asetettavaan tavoitteeseen voitaisiin päästä paremmin kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla. Kansallisella tasolla päätetyillä toimilla voidaan parantaa rakennusten energiatehokkuutta tehokkaammin, koska jäsenvaltioilla on paras tieto rakennuskantansa korjausmahdollisuuksista sekä korjauksista seuraavista energiatehokkuus- ja ilmastohyödyistä.

Komissiolle ehdotettu toimivallan siirto / säädösvallan siirto

RT yhtyy valtioneuvosto näkemykseen, että komission ehdotuksen mukaiset delegoitujen säädösten valtuutukset ovat suurelta osin liian laajoja. Niillä ei edistetä ja mahdollisteta kustannustehokasta päästöjen kansallista vähennystä kansallisesti. RT katsoo, että delegoitujen säädösten ongelmallisuutta, komission

halua lisätä toimivaltaansa suhteessa jäsenvaltioiden käsissä paremmin edistettäviin toimiin ja liian laajoja valtuuksia tulisi arvioida vieläkin kriittisemmin. Tilanne, jossa komissio voi muuttaa rakennuksien energiatehokkuutta koskevia vaatimuksia ilman jäsenvaltioiden omien erityispiirteiden huomioimista, ei luo ennustettavaa ja kannustavaa toiminta- ja investointiympäristöä.

Komissiolle ei tulisi siirtää toimivaltaa antaa delegoidulla säädöksellä EU-tasoisia enimmäisraja-arvoja, kun ne koskisivat eri jäsenvaltioissa erilaisia energiankulutuksia.

Sama koskee ehdotettua komission valtuutta antaa delegoitu säädös rakennusten älyratkaisuvalmiutta koskevasta indikaattorista (13 artikla). Älyratkaisuvalmiutta koskevan indikaattorin sääntelyn nykytila on asianmukainen ja riittävä, kun direktiivissä säädetään älyindikaattorin käytön vapaaehtoisuudesta.

Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

RT yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että direktiiviehdotuksen sääntely liittyen olemassa olevien rakennusten korjausvelvoitteeseen tarkoittaa perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan rajoittamista. Lisäksi komission direktiiviehdotus (15 artikla) asettaisi jäsenvaltioille velvollisuuden käyttää kansallista rahoitusta pelkkiin energiaremontteihin, jotka RT:n näkemyksen mukaan eivät ole taloudellisesti järkeviä. On helppo yhtyä valtioneuvoston kriittiseen kantaan direktiivin ehdotuksista säädellä jäsenvaltioiden budjettirahoituksen käyttöä esimerkiksi em. energiakorjauksiin, sillä ehdotus rajoittaisi eduskunnan budjettivaltaa.

Mittasuhteiden hahmottamiseksi RT muistuttaa, että energiatehokkuuden vähimmäistasovaatimuksista aiheutuva velvollisuus ryhtyä korjaamaan rakennusta pelkästään energiatehokkuuden vuoksi koskisi VTT:n arvion mukaan 35 prosenttia rakennuskannasta eli 515 600 rakennusta. Rakennuksista 445 600 on omakotitaloja, 24 100 rivitaloja, 24 300 kerrostaloja, 5 200 julkisia rakennuksia ja 16 400 muita tämän velvoitteen alaisia rakennuksia. Velvoitteesta aiheutuvat rakennusten korjauskustannukset olisivat VTT:n arvion mukaan 13,7 miljardia eli noin 1–1,5 miljardia euroa vuodessa.

Erityisesti taantuvilla alueilla rakennusten omistajilla ei ole välttämättä rahaa edes tarpeellisiin korjauksiin riittävästi, eikä kaikille kiinteistöille välttämättä löydy enää pitkäaikaista käyttöä. Kun myös rakennusten arvo on alhainen, luoton saanti pankista vaikeutuu, mikä käytännössä voi heikentää matalien tuloluokkien ihmisten taloutta. Velvoitteiden toteuttaminen saattaa olla myös joillekin kunnille suuri taloudellinen rasite.

Energiatehokkuuden vähimmäistasot

Komissio ehdottaa uutena aihepiirinä EU-tason velvoittavia energiatehokkuuden vähimmäistasoja. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisten tahojen omistamat rakennukset ja muiden omistamat ei-asuinrakennukset ja rakennusten osat ovat vähintään ehdotuksen mukaisesti luokiteltua energiatehokkuusluokkaa F viimeistään vuoden 2027 alussa ja vähintään energiatehokkuusluokkaa E viimeistään 2030 alussa. Asuinrakennusten on oltava vähintään ehdotuksen mukaisesti luokiteltua energiatehokkuusluokkaa F viimeistään vuoden 2030 alussa ja vähintään energiatehokkuusluokkaa E vuoden 2033 alussa.

RT katsoo ehdotuksen tavoitteineen olevan epärealistinen. Viitaten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta käsitelleessä kohdassa jo esitettyyn RT toteaa, että ehdotuksen vaatimusten mukaisesti käytännössä kolmasosa koko olemassa olevasta rakennuskannasta olisi energiatehokkuuskorjattava vuoteen 2030/2033 mennessä. Lyhyesti voi todeta, että tähän eivät riitä rahat eivätkä tekijät.

Uudisrakentaminen

RT yhtyy valtioneuvoston kantaan, että päästöttömän rakennuksen primäärienergiankulutuksen sitovat enimmäisarvot tulee asettaa kansallisesti, ilman EU:n tasolla asetettua vaatimusta. Tällöin voidaan ottaa parhaiten huomioon jäsenvaltioiden rakennuskannan erityispiirteet, kansalliset olosuhteet, jäsenvaltion ilmasto-olosuhteet ja soveltuminen kansalliseen energiajärjestelmään. RT katsoo, että jäsenvaltioiden on voitava päättää primäärienergiankulutuksen laskennassa käytettävät painokertoimet kansallisesti ja suhtautuu kriittisesti painokertoimien määrittelyn sitomista ehdotuksessa esitetyn standardin mukaisiin tapoihin. Erityisesti hukkalämmön ja päästöttömän energiantuotannon ilmastomyönteisten vaikutusten huomioon ottaminen painokertoimia määritettäessä on tärkeää, vaikka ne eivät olekaan uusiutuvaa energiaa. RT myös pitää tärkeänä valtioneuvoston näkemystä siitä, että rakennuksen energiahuoltojärjestelmä voi tukeutua myös yleiseen verkkosähköön ja kaukolämpöjärjestelmään.

Esimerkkinä komission ehdotuksen haasteista RT toteaa, että asuinrakennuksissa primäärienergian käytön enimmäisrajan tulisi olla pohjoismaisella ilmastovyöhykkeellä alempi kuin 75 kilowattituntia lattianeliötä kohden vuodessa. Vastaavasti toimistorakennuksissa enimmäisrajan tulisi olla alempi kuin 90 kilowattituntia lattianeliötä kohden vuodessa. Käytännössä vaatimusten toteuttaminen on hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta. Näiden varmentaminenkin onnistuu vasta, kun Suomen primäärienergiakertoimet ovat tiedossa syksyllä 2022.

RT lisäksi toteaa, että direktiiviehdotuksen mukaan päästöttömän rakennuksen vaatimustasoa ei enää koskisi kustannusoptimaalinen tarkastelu. Tällöin on mahdollista, että rakennukseen tehdyt investoinnit eivät enää maksaisi itseään takaisin saavutettuna energiansäästönä.

Olemassa olevat rakennukset

RT toteaa, että energiatehokkuuden vähimmäistasovaatimuksista aiheutuva velvollisuus ryhtyä korjaamaan rakennusta pelkästään energiatehokkuuden vuoksi koskisi VTT:n arvion mukaan 35 prosenttia rakennuskannasta eli 515 600 rakennusta. Velvoitteesta aiheutuvat rakennusten korjauskustannukset olisivat VTT:n arvion mukaan 13,7 miljardia eli noin 1–1,5 miljardia euroa vuodessa.

Edellinen huomioden RT yhtyy valtioneuvoston kriittiseen näkemykseen ehdotetusta energiatehokkuuden vähimmäistasojen asettamisesta julkisen ja yksityisen rakennuskannan perusparantamiseksi, sidottuna komission antamaan energiatehokkuustasoon ja aikatauluun. RT tukee näkemystä, että julkisen sektorin sekä yksityisten rakennusten omistajien tulee voida kohdistaa taloudelliset resurssinsa mahdollisimman vaikuttavaan päästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen sekä hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen kaikin käytettävissä olevin keinoin. Rakennuksia tulee voida korjata oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti niiden elinkaaren aikana.

RT lisäksi muistuttaa, että rakennuksen ehjien käyttökuntoisten rakennusosien tai järjestelmien uusiminen ennenaikaisesti vain energiatehokkuuden vuoksi ei ole välttämättä ilmastoystävällistä, sillä päästöjä syntyy muun muassa purkamisesta, jätteiden hävittämisestä sekä uusien valmistamisesta. Samalla menetetään rakennusosien ja järjestelmien jäljellä olevaa käyttöikää mahdollisesti jopa kymmeniä vuosia. Näin menetellen myös ilmastohyöty jää vähäisemmäksi kuin oikea-aikaisessa korjaamisessa ja uusimisessa.

RT tukee valtioneuvoston näkemystä, jonka mukaan olemassa olevien rakennusten kategoristen ja pakollisten aikataulutettujen korjausten sijasta direktiivin tavoite tulee voida vaihtoehtoisesti toteuttaa tehokkaammin tavoitteiden mukaisella kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla. RT katsoo, että suunnitelman laadintaan tulee ryhtyä pikaisesti laajapohjaisessa yhteistyössä.

Latauspisteet ja polkupyörien pysäköintipaikat

Uudisrakentamiseen liittyvien ja laajamittaisten korjausten yhteydessä tapahtuvien sähköajoneuvojen latauspisteiden ja esikaapeloinnin lisäämistavoitteiden osalta RT toteaa, että sähköisen liikenteen ja päästöttömän liikenteen siirtymää voitaisiin kustannustehokkaammin toteuttaa kansallisen strategian kautta. Näin voitaisiin direktiivisääntelystä poiketen huomioida kiinteistöjen yksilöllisiä eroja ja alueellisia tarpeita. RT muistuttaa, että latauspisteiden määrä kasvaa jo voimakkaasti markkinaehtoisesti ja tällöin nimenomaan yksilöllisten tarpeiden mukaisesti.

RT katsoo, ettei polkupyörien pysäköintipaikkojen edellyttäminen rakennuksiin liity rakennusten energiatehokkuuteen ja niistä ei ylipäätään tulisi säätää direktiivitasolla. Vaikka pyöräilyn edistäminen on erittäin myönteistä, pysäköintipaikkojen määrä kiinteistöissä on paikallisen kaupunki- tai lähiympäristön suunnittelutason asia ja riippuu alueellisista ja kiinteistökohtaisista tarpeista ja olosuhteista.

Älyindikaattori

RT katsoo, että rakennusten älyvalmiusindikaattoria (SRI) ei tulisi säätää pakolliseksi vaan sen tulisi säilyä vapaaehtoisena informatiivisena työkaluna, jolla voitaisiin helpottaa tunnistamaan taloteknisten järjestelmien mahdollisuuksia. Älyindikaattorin ongelmana on, että se ei tue kaikkia parhaita energian kiertotalouden konsepteja Suomessa, esimerkkinä tästä alueelliset energiaratkaisut.

Ympäristövaikutukset

Rakennusteollisuus RT tukee rakennuksen koko elinkaaren kattavan hiilijalanjäljen arvioinnin käyttöönottoa uusissa rakennuksissa vuodesta 2027 vuoteen 2030 alkaen. Elinkaariarvioinnit tulee kuitenkin pitää vain hankekohtaisina tukivälineinä, joiden avulla voidaan vertailla eri vaihtoehtoja, tehdä tietoon perustuvia päätöksiä ja lisätä tietoisuutta eri tekijöiden ja elinkaaren eri vaiheiden vaikutuksista. Elinkaariarviointi voi näin ollen olla hyödyllistä ja täydentää voimassa olevaa lainsäädäntöä. On muistettava, että elinkaariarviointeihin liittyy aina huomattaviakin epävarmuustekijöitä arviointiin liittyvien lukuisten laskentaoletusten ja -skenaarioiden takia. Tulokset ovat näin ollen aina vain approksimaatioita.

Rakennusteollisuus RT ei kannata EU:n lainsäädännöstä johtuvia velvoitteita ottaa käyttöön hiilijalanjäljen raja-arvoja eri rakennustyypeille. Vaarana on päällekkäinen ja jopa eri suuntiin ohjaava sääntely. Rakentamiseen sekä siihen käytettäviin materiaaleihin ja energiaan kohdistuu jo päästövähennystoimia, joiden tavoitteena on hiilestä irtautuminen rakentamisen arvoketjusta:

- tärkeimmät rakennusmateriaalit kuuluvat päästökauppajärjestelmän ja hiilitullimekanismin piiriin
- rakennusliikkeiden ajoneuvokannan (henkilö-, pakettiauto- ja kuorma-autot) polttoaineiden odotetaan kuuluvan päästökauppajärjestelmän ja energiaverodirektiivin soveltamisalaan, ja niihin sovelletaan päästörajoja
- rakennuskoneiden polttoaineiden odotetaan kuuluvan päästökauppajärjestelmän ja energiaverodirektiivin soveltamisalaan.

Mahdollisten hiilijalanjäljen raja-arvojen asettamisessa olisi joka tapauksessa osoitettava niiden tarkkuus, luotettavuus ja lisäarvo voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna ennen niiden käyttöönottoa.

Edellä mainittu huomioiden RT pitää järkevänä, että komission direktiiviluonnos ei sisällä ehdotuksia rakennuksille säädettävistä hiilijalanjäljen raja-arvoista. RT ei yhdy valtioneuvoston kirjelmän näkemykseen arviosta, että rakennusten hiilijalanjälkeen liittyvillä raja-arvoilla voitaisiin, niiden tasosta riippuen, vähentää päästöjä 0,5...1 MtCO₂e vuodessa. Arvion laskentamenetelmää ei ole esitetty ja muutoinkin raja-arvojen vaikuttavuudesta puuttuu selkeä läpinäkyvä vaikutusarvio.

Komission ehdotuksessa esitettyyn rakennuskannan hiilivarastojen huomioimisen osalta RT toteaa, että ns. hiilijalanjäljelle ei ole tässä vaiheessa uskottavaa arviointimenetelmää eikä esimerkiksi puun sisältämä hiilivarastolla välttämättä ole ollenkaan oletettua ilmastohyötyä. Valtioneuvoston kirjelmässä viitattuun Suomessa valmisteltavana olevaan rakentamisen ilmastovaikutusten säädösohjaukseen hiilikädenjälki on sisällytetty mutta siihen on kohdistettu hyvin perusteltua kritiikkiä. Mm. Gaia Consulting on eri ulkomaisten selvitysten lisäksi laatinut aiheesta RT:lle raportin hiilikädenjäljen arviointiin liittyvistä epävarmuuksista.

Muuta

RT toteaa, että riittävä osaaminen tulee pystyä saavuttamaan olemassa olevilla ammatillisilla ja korkeasteen koulutuksilla ja tutkinnoilla sekä niitä täydentämällä lisäkoulutuksella, ilman uusien sertifiointijärjestelmien perustamista.

RT yhtyy valtioneuvosto kantaan varmistaa, ettei komission ehdotus lisää tarpeettomasti hallinnollista taakkaa. Kaiken hallinnollisen taakan tulee olla oikeassa suhteessa siitä syntyvään lisäarvoon.

RT pitää erittäin tärkeänä, että direktiivin toimeenpanolle varataan riittävän pitkä määräaika ja se mahdollistaa tarvittavat toimeenpanon siirtymäajat.

Kunnioittavasti

RAKENNUSTEOLLISUUS RT ry

Aleksi Randell
toimitusjohtaja