U 48/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi energiatehokkuusdirektiiviksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 14 päivänä heinäkuuta 2021 tekemä ehdotus COM(2021) 558 final Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi energiatehokkuusdirektiiviksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 23.9.2021

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Teollisuusneuvos Juhani Tirkkonen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ MUISTIO EU/2021/0796

23.9.2021

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON UUDELLEEN LAADITUKSI ENERGIATEHOKKUUSDIREKTIIVIKSI; KOM(2021) 558 LOPULLINEN

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 14.7.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi energiatehokkuusdirektiiviksi COM(2021) 558 final. Ehdotus on osa 55-valmiuspakettia.

Voimassa olevaa energiatehokkuusdirektiiviä (2012/27/EU) on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU)2018/2002 sekä sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU)2019/944).

Ehdotukseen liittyy komission energiatehokkuusdirektiivin arviointiraportti (SWD(2021) 625 final).

Energiatehokkuusdirektiivin uudelleentarkastelun taustalla on Euroopan unionin vihreän kehityksen ohjelma ja tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjen nettopäästöjä vähintään 55 % vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa ilmastoneutraalisuus vuoteen 2050 mennessä. Ehdotus energiatehokkuusdirektiiviksi on yksi Euroopan komission vihreän kehityksen ohjelman toteutukseen liittyvistä ehdotuksista, joilla EU:n ilmasto-, energia-, liikenne ja veropolitiikkaa uudistetaan tavoitteiden saavuttamiseksi.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksessa on annettu yleiset puitteet ja toimenpiteet, joilla edistetään energiatehokkuutta ja varmistetaan energiatehokkuustavoitteiden saavuttaminen Euroopan unionissa. 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 indikatiivisista kansallisen tason energiatehokkuuspanoksista ja niiden asettamisesta vuodelle 2030.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Energiatehokkuus ensin -periaate (3 artikla)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että energiatehokkuus ensin -periaate otetaan huomioon suunnittelussa, toimintatavoissa ja merkittävissä investointipäätöksissä energia-alalla sekä muilla sektoreilla silloin, kun toiminnalla on vaikutusta energiankäyttöön tai energiatehokkuuteen. Merkittävillä investoinneilla tarkoitetaan arvoltaan vähintään 50 miljoonan euron yksittäisiä investointeja tai 75 miljoonan euron liikenneinfrastruktuuri-investointeja. Periaatteen soveltamisessa olisi otettava huomioon myös kysyntäjousto, energian varastointi ja älykkäät ratkaisut osana energiajärjestelmän tehokkuuden kehittämistä. Periaatteen käyttöön-

otto on todennettava nimettyjen asianomaisten tahojen toimesta ja käyttöönotosta on raportoitava komissiolle osana yhdennettyä kansallista energia- ja ilmastosuunnitelmaa koskevaa edistymisraporttia.

3.2 Energiatehokkuustavoitteet (4 artikla)

Ehdotuksessa kiristetään merkittävästi EU-tason energian loppukäytön ja primäärienergian kulutuksen -32,5 prosentin yleistavoitteita vuodelle 2030 ja tavoitteet muutettaisiin luonteeltaan sitoviksi. Ehdotuksessa on 9 prosenttiyksikön lisäys siihen -29,4 prosentin tasoon, johon komissio on esittänyt EU:ssa päästävän nykytoimin ja jäsenvaltioiden energia- ja ilmastosuunnitelmissaan vuonna 2019 ilmoittamin kansallisin tavoittein. Käytännössä komission ehdotus lähes kaksinkertaistaisi EU:n energiankulutuksen vähentämiselle asetetut määrälliset vuoden 2030 tavoitteet.

EU-tason sitova tavoite jyvitetään ehdotuksen mukaan jäsenvaltioille komission kaavalla, joka tarkoittaisi alustavan laskelman mukaan, että Suomen vuoden 2030 energian loppukäyttö rajattaisiin noin tasolle 255 terawattituntia (301 TWh vuonna 2019). Primäärienergian tavoite kiristyisi samalla periaatteella. Lisäksi velvoitetaan raportoimaan sektorikohtaisista kulutuksista teollisuuden, asumisen, palveluiden ja kuljetuksen sekä ICT-sektorin osalta. Komission jyvityskaavassa on kertoimina jäsenvaltion talouden energiaintensiteetti, ponnistelujen oikeudenmukainen jakautuminen Euroopan unionissa (BKT) ja komission näkemys jäsenvaltion jäljellä olevasta kustannustehokkaasta energiansäästöpotentiaalista. Jäsenvaltion olisi tavoitettaan määritellessään otettava huomioon EU-tason sitovat energiankulutuksen tavoitteet, ehdotuksessa säädetyt energiatehokkuustoimet, kaikki muut energiatehokkuustoimet sekä muita kansallisia energiankulutukseen vaikuttavia tekijöitä, kuten BKT-ennuste, energian tuotantomuotojen kehitysennuste ja energiaintensiivisen teollisuuden hiilestä irtautuminen.

Jäsenvaltioille jyvitettyjä tavoitteita ei ole määritetty sitoviksi, mutta mikäli komissio arvioi, että eteneminen EU-tasolla ei ole riittävää, on niiden jäsenvaltioiden, joiden energiankulutus on komission kaavan asettaman tavoiteuran yläpuolella, pantava toimeen yhden vuoden kuluessa riittävät lisätoimet oman vajeensa umpeen kuromiseksi.

3.3 Julkinen sektori energiatehokkuuden johdossa (5 artikla)

Ehdotuksessa on julkisen sektorin energian loppukäytölle sitova erillistavoite. Jäsenvaltion tulee varmistaa, että julkisen sektorin energian loppukäyttö vähenee vuosittain vähintään 1,7 %. Julkisen sektorin määritelmänä tässä käytetään hankintadirektiivissä (2014/24/EU) määriteltyä hankintaviranomaista, eli valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä niiden muodostamia yhteenliittymiä. Tavoite määritetään laajimman mahdollisen julkisen sektorin soveltamisalan perusteella, mutta jäsenvaltio voisi päättää kansallisesti rajatummin ne julkisyhteisöt, joiden toimin tämä laskeva energian loppukäytön tavoiteura saavutetaan. Nämä toimijat on nimettävä ja jokaisen osalta määritettävä loppukäytön vähenemän määrä ja sovellettavat toimet.

Lisäksi on varmistettava, että julkisyhteisöjen hiilineutraalisuussuunnitelmiin sisältyy energiatehokkuustoimia, tuettava julkisyhteisöjä näiden toimien käyttöönotossa, osaamisen lisäämisessä ja koulutuksessa, rohkaistava julkisyhteisöjä yhteistyöhön ja huomioimaan investointiensa ja politiikkatoimiensa hiilipäästöjen elinkaari.

3.4 Julkisten rakennusten esimerkillinen rooli (6 artikla)

Ehdotuksessa laajennetaan nykyinen valtion keskushallinnon omistuksessa ja käytössä olevaan rakennuskantaan rajattu 3 % vuotuinen korjausvelvoite koskemaan koko julkisen sektorin rakennuskantaa. Ehdotuksessa asetetaan peruskorjausten vaatimustasoksi uudisrakentamisen niin sanottu lähes nollaenergiarakennus sekä poistetaan kaikki nykyiset joustot ja vaihtoehdot.

Korjausvelvoitteen uusi soveltamisala on laajin mahdollinen ja nostaa Suomessa sen piirissä olevan rakennusalan nykyisestä 0,9 miljoonasta 56 miljoonaan neliömetriin. Historialliset ja suojellut rakennukset, kirkot sekä puolustusvoimien rakennukset tulevat ehdotuksen mukaan nollaenergiatason peruskorjausvelvoitteen piiriin. Suomen käyttämä vaihtoehto, jossa korjauksia vastaava energiansäästö saavutetaan muilla toimilla, on poistettu, eikä tilatehokkuuden parantumista enää hyväksytä velvoitteen täyttämiseen.

Peruskorjausvelvoitteen laajuuden määrittämiseksi ja sen toimeenpanon seuraamiseksi olisi soveltamisalan rakennuksista tehtävä julkisesti saatavilla oleva inventaario, joka sisältää rakennuskohtaiset tiedot pinta-alasta sekä sen energiatehokkuustodistuksen. Inventaario olisi päivitettävä vuosittain.

3.5 Julkisten hankintojen energiatehokkuus (7 artikla)

Ehdotuksessa laajennetaan nykyinen valtion keskushallintoa koskeva velvoite tavara-, palvelutai rakennusurakkahankinnoissa hankkia, kynnysarvojen ylittyessä, kaikkein energiatehokkaimpia vaihtoehtoja koskemaan koko julkista sektoria. Velvoite laajennetaan myös koskemaan käyttöoikeussopimuksia sekä työsuorituksen tilaamista. Uutena velvoitteena jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että kynnysarvot ylittävissä julkisissa hankinnoissa hankintayksiköt soveltavat energiatehokkuus ensin -periaatetta.

Energiatehokkuus on hankinnoissa huomioitava hyödyntämällä energiamerkintää tai ekosuunnitteludirektiivin pohjalta luotuja energiatehokkuuden vertailuarvoja. Ehdotuksen mukaan muun muassa kustannustehokkuus ja tekninen toteutettavuus eivät enää olisi kriteerejä olla noudattamatta ehdotuksen vaatimuksia. Uutena asiana ehdotuksessa velvoitetaan tuotteiden ja palvelujen hankinnassa soveltamaan parhaansa mukaan komission laatimia ympäristöystävällisten julkisten hankintojen kriteerejä, mikäli hankinnan kohde liittyy energiaan. Ehdotuksessa nostetaan erikseen esimerkeiksi muun muassa datakeskukset, palvelimet, pilvipalvelut, tievalaistus, tietotekniikka ja älypuhelimet.

Ehdotuksessa tiukennetaan myös jäsenvaltioiden velvoitetta varmistaa, että julkishallinto, hankkiessaan palveluita, joilla on merkittävä energiasisältö, arvioi mahdollisuudet hankkia energiansäästö palveluna, joka tuottaa pitkän aikavälin energiansäästöjä. Uutena velvoitteena jäsenvaltioiden on ehdotuksen mukaan avoimesti viestittävä kynnysarvot ylittävien hankintasopimusten vaikutuksista energiatehokkuuteen. Jäsenvaltioiden on jatkossa tuettava hankintayksiköitä, myös alueellisella ja paikallisella tasolla, antamalla tukea, neuvontaa, ohjeita ja työkaluja, muun muassa elinkaarikustannusten ja ympäristövaikutusten ja -kustannusten arvioimiseksi sekä kannustettava niitä yhteistyöhön. Tämän lisäksi ehdotuksessa velvoitetaan uutena vaatimuksena jäsenvaltioita laatimaan julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä, joilla varmistetaan, ettei yksittäisillä julkisilla hankintayksiköillä ole esteitä tehdä energiatehokkuusinvestointeja tai hyödyntää energiansäästöpalveluita tai erilaisia rahoitusmekanismeja ja raportoitava nämä toimenpiteet komissiolle.

3.6 Energiansäästövelvoite (8, 9 ja 10 artiklat)

Ehdotuksessa jaetaan nykyinen kumulatiivisen energiansäästön velvoitekausi 2021-2030 kahdeksi erilliseksi velvoitekaudeksi. Meneillään oleva kausi, johon sovelletaan voimassa olevia

vaatimuksia, päättyisi 2023 lopussa. Uusi merkittävästi korotetulla tavoitteella ja tiukennetuilla energiansäästön kelpoisuusehdoilla oleva kausi olisi 2024-2030, jonka jälkeen kaudet jatkuisivat kymmenen vuoden jaksoissa. Uudelle kaudelle säästötavoite nostettaisiin nykyisestä vuotuisesta 0,8 prosentin tasosta 1,5 prosenttiin. Energiamääränä uutta vuotuista energiansäästöä olisi saavutettava 4,5 terawattituntia. Nykyinen voimassa oleva vuotuisen säästön tavoite on 2,4 terawattituntia, kun se vuonna 2020 päättyneellä ensimmäisellä velvoitekaudella oli 1,7 terawattituntia. Säästön saavuttamisessa voidaan edelleen käyttää 9 artiklan mukaista energiayhtiöiden velvoiteohjelmaa, 10 artiklan mukaisia vaihtoehtoisia toimia tai näiden yhdistelmää. Jos jollain velvoitekaudella jäsenvaltio ei saavuta sitovaa kumulatiivista energiansäästöaan, siirtyy vaje seuraavan kauden tavoitteeseen.

Ehdotuksen mukaan energiatehokkuustoimia on kohdistettava prioriteettina energiaköyhiin, ns. haavoittuvassa asemassa oleviin energiayhtiöiden asiakkaisiin sekä mikäli asiaankuuluvaa, sosiaalisen asumisen asiakkaisiin. Myös osa 8 artiklan energiansäästövelvoitteesta tulee saavuttaa näiden kohderyhmien joukossa. Jäsenvaltioiden tulee käyttää kaikkia rahoitusvälineitä, mukaan luettuna EU:sta saatava rahoitus ja päästökaupan huutokauppatulot, jotta energiatehokkuustoimista ei aiheudu haittavaikutuksia näille kohderyhmille ja varmistetaan oikeudenmukainen ja kaikki mukaan ottava energiamurros. Kohderyhmistä, toimista sekä tuloksista on raportoitava komissiolle.

Jäsenvaltion on demonstroitava ja osoitettava laskelmilla, miten 8 artiklan energiansäästöt vaikuttavat 4 artiklan yleistavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi on osoitettava, että käytettyjen politiikkatoimien lähtökohtana on nimenomaisesti 8 artiklan energiansäästövelvoite ja että esitetyt säästöt ovat toteutuneet nimenomaan ilmoitettujen politiikkatoimien vaikutuksesta, mikä vaatimus kohdistuu erityisesti vapaaehtoisiin energiatehokkuussopimuksiin.

3.7 Energiahallintajärjestelmät ja energiakatselmukset (11 artikla)

Ehdotuksessa muutetaan pakollista suuren yrityksen energiakatselmuksen soveltamisalaa siten, ettei velvoittavuus enää perustu suuren yrityksen määritelmän mukaiseen yrityskokoon, vaan kaksiportaisesti yrityksen kokonaisenergiankäyttöön. Lisäksi yritykset, jotka toteuttavat energiansäästösopimuksen (ESCO-sopimus), vapautetaan näistä vaatimuksista.

Yritykset, joiden energiankulutuksen keskiarvo kolmelta edelliseltä vuodelta on yli 28 gigawattituntia, on velvoitettava ottamaan käyttöön energianhallintajärjestelmä. Järjestelmän on oltava riippumattoman elimen sertifioima asiaa koskevien eurooppalaisten tai kansainvälisten standardien mukaisesti.

Yritykset, joiden energiankulutuksen keskiarvo kolmelta edelliseltä vuodelta on yli 2,8 gigawattituntia ja jotka eivät ota käyttöön energianhallintajärjestelmää, on velvoitettava tekemään energiakatselmus. Energiakatselmukset on suoritettava riippumattomalla ja kustannustehokkaalla tavalla 26 artiklassa säädettyjen vaatimusten mukaisesti tai riippumattomien viranomaisten on toteutettava ja valvottava niitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Energiakatselmukset on suoritettava vähintään joka neljäs vuosi edellisen energiakatselmuksen päivämäärästä lukien. Energiakatselmusten tulokset on toimitettava yrityksen johdolle ja tulokset ja toteutetut suositukset julkaistava tarvittaessa yrityksen vuosikertomuksessa.

Jäsenvaltioiden on lisäksi kehitettävä ohjelmia, joilla kannustetaan muita yrityksiä tekemään energiakatselmuksia ja toteuttamaan niissä löydettyjä energiatehokkuustoimenpiteitä.

Jäsenvaltioiden on velvoitettava 2024 alkaen jokaisen alueellaan olevan palvelinkeskuksen, jolla on merkittävä energiankulutus, omistajien ja ylläpitäjien julkistamaan vuosittain keskuksen tiedot, jotka jäsenvaltioiden on myöhemmin raportoitava komissiolle. Näitä tietoja ovat keskuksen nimi, omistajan ja operaattorin nimi, kunta, jossa keskus sijaitsee, lattiapinta-ala, asennettu sähköteho, vuotuinen saapuva ja lähtevä dataliikenteen määrä sekä keskukseen tallennettujen ja käsiteltyjen tietojen määrä. Lisäksi on suorituskykyindikaattoreilla raportoitava yksityiskohtaiset toiminnalliset tiedot palvelinkeskuksen suorituskyvystä viimeisen kokonaisen kalenterivuoden ajalta.

3.8 Maakaasun mittaus- ja laskutustiedot (12, 16 ja 18 artiklat)

Ehdotuksessa ei esitetä sisällöllisiä muutoksia maakaasun mittauksen ja laskutustietojen osalta.

3.9 Lämmityksen, jäähdytyksen ja lämpimän käyttöveden laskutus ja kulutustiedot (13, 14, 15, 17 ja 19 artiklat)

Ehdotus sisältää lämmityksen, jäähdytyksen ja lämpimän käyttöveden kulutus- ja laskutustietojen osalta voimassa olevaan energiatehokkuusdirektiiviin verrattuna vain lakiteknisiä muutoksia, eivätkä vaikuta merkityssisältöön.

3.10 Lämmitystä, jäähdytystä ja lämmintä käyttövettä koskevat sopimusperusteiset oikeudet (20 artikla)

Ehdotus sisältää uusia säännöksiä loppuasiakkaiden ja vähäisin osin myös loppukäyttäjien oikeuksista lämmitystä, jäähdytystä ja lämmintä käyttövettä koskevissa sopimussuhteissa sekä näiden sopimusten sisällöstä. Oikeudet liittyvät muun muassa toimitussopimuksessa loppuasiakkaalle sovittaviin oikeuksiin, yleisiin sopimusehtoihin ja maksujärjestelmiin. Ehdotetut muutokset vastaavat pitkälti voimassa olevan sähkömarkkinadirektiivin 2019/944/EU 10 artiklan säännöksiä, jotka on pantu Suomessa täytäntöön sähkömarkkinalailla (588/2013).

3.11 Tietämyksen lisääminen (21 artikla)

Ehdotuksen mukaan energiatehokkuuteen ja energiansäästämiseen liittyvän tiedon jakaminen tulee velvoittavammaksi ja kohderyhmä laajenee energian loppuasiakkaisiin ja -käyttäjiin sekä lisäksi esimerkiksi kuluttajajärjestöihin sekä alueellisiin ja paikallisiin viranomaisiin. Velvoite koskee tietoa energiatehokkuuden parantamisen toimenpiteistä, tiedon jakelua sekä teknistä ja toimenpiteiden rahoituksen neuvontaa. Ehdotuksessa korostetaan myös haavoittuvien, energiaköyhien ja sosiaalisen asumisen asiakkaiden mahdollisuuksia neuvonnan saatavuuteen.

Ehdotuksessa on velvoittavasti nostettu esille erityisesti kotitalouksille ja muille pienille energiankäyttäjille yhden luukun periaatteen mukaisten asiointipisteiden luominen auttamaan teknistä ja taloudellista neuvontaa sekä rakennusten energiakorjauksiin että uusiutuvan energian käyttöönottoon rakennuksissa. Asiointipisteitä voi olla paikallisissa energiatoimistoissa, jotka tarjoavat apua kuluttajien lisäksi julkisille viranomaisille.

Ehdotuksessa on lisäksi mukana velvoite tunnistaa ja poistaa kannustinloukut, jotka liittyvät vuokralaisten ja omistajien välisiin tai pelkästään omistajien kesken oleviin ristiriitaisiin kannustimiin toteuttaa energiatehokkuustoimenpiteitä. Lisäksi uutena asiana velvoitetaan toteuttamaan toimia, joilla tuetaan keskustelua ristiriitaisista kannustimista useiden eri toimijoiden kesken.

3.12 Haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat ja energiaköyhyys (22 artikla)

Ehdotuksessa velvoitetaan toteuttamaan energiatehokkuuden ja kuluttajansuojan parantamisen sekä informaatio-ohjauksen toimenpiteitä, jotka kohdistuvat haavoittuvassa asemassa oleviin energiayhtiöiden asiakkaisiin, energiaköyhyydestä kärsiviin sekä tarvittaessa tuetun asumisen piiriin kuuluviin. Vaadittuja toimenpiteitä ja raportointia on esitetty erityisesti ehdotuksen 8(3) ja 21 artikloissa.

Lisäksi jäsenmaita velvoitetaan toteuttamaan energiatehokkuustoimenpiteitä, joilla lievennetään muiden politiikkatoimien kuten verotustoimenpiteiden tai rakennusten ja liikennesektorin päästökaupan soveltamisen vaikutuksia energiaköyhiin. Jäsenmaiden tulee edistää mahdollisten rahoitusvälineiden käyttöönottoa, kuten ilmastotoimia koskeva sosiaalirahastoa tai päästökaupan huutokauppatuloja, energiatehokkuuden parantamiseksi näissä kohderyhmissä. Eri alojen asiantuntijoista on perustettava verkosto kehittämään strategioita ja tukemaan päätöksentekijöitä energianköyhyyden lieventämisessä. Lisäksi velvoitetaan käyttämään kaikkia rahoitusvälineitä, jotta energiatehokkuustoimista ei aiheudu haittavaikutuksia näille kohderyhmille.

3.13 Lämmityksen ja jäähdytyksen energiatehokkuus (23 ja 24 artiklat)

Ehdotuksessa nykyisin viiden vuoden välein tehtävä, kustannushyötyanalyysin sisältävä, kattava arviointi lämmityksestä ja jäähdytyksestä esitetään tehtäväksi osana yhdennettyä kansallista energia- ja ilmastosuunnitelmaa ja sitä koskevaa edistymisraporttia. Jäsenvaltion on tehtävä toimenpiteitä arvioinnin perusteella ilmenevän tehokkaan sähkön ja lämmön yhteistuotantopotentiaalin ja tehokkaan kaukolämmitys ja –jäähdytyspotentiaalin hyödyntämiseksi sekä hukkalämmön ja uusiutuvan energian hyödyntämispotentiaalin käyttöön ottamiseksi.

Ehdotuksessa määritellään tehokas kaukolämmitys- ja kaukojäähdytysjärjestelmä (jäljempänä järjestelmä) asettamalla vähimmäisosuudet yhteistuotannolle sekä uusiutuvan energian ja hukkalämmön osuudelle siten, että vuoden 2025 loppuun saakka tehokas on järjestelmä, jossa käytetään vähintään 50 prosenttia uusiutuvaa energiaa, 50 prosenttia hukkalämpöä, 75 prosenttia yhteistuotantolämpöä tai 50 prosenttia tällaisen energian ja lämmön yhdistelmää. 1.1.2026 alkaen tehokas järjestelmä käyttää vähintään 50 prosenttia uusiutuvaa energiaa, 50 prosenttia hukkalämpöä, 80 prosenttia yhteistuotantolämpöä tai vähintään yhdistelmä sellaisesta verkkoon menevästä lämpöenergiasta, jonka uusiutuvan energian osuus on vähintään viisi prosenttia ja jonka uusiutuvan energian, hukkalämmön ja tehokkaan yhteistuotannon kokonaisosuus on vähintään 50 prosenttia. 1.1.2035 alkaen tehokas järjestelmä käyttää vähintään 50 prosenttia uusiutuvaa energiaa ja hukkalämpöä ja uusiutuvan energian osuus on vähintään 20 prosenttia. 1.1.2045 alkaen tehokas järjestelmä käyttää vähintään 75 prosenttia uusiutuvaa energiaa ja hukkalämpöä, ja jossa uusiutuvan energian osuus on vähintään 40 prosenttia. 1.1.2050 alkaen tehokas järjestelmä käyttää vain uusiutuvaa energia ja hukkalämpöä ja jossa uusiutuvan energian osuus on vähintään 60 prosenttia.

Jäsenvaltioiden on taattava, että uusi tai merkittävästi uudistettu kaukolämpö- ja kaukojäähdytysjärjestelmä täyttää valmistuessaan ehdotuksen mukaisen tehokkaan järjestelmän kriteerit, eikä fossiilisten polttoaineiden käyttö kasva, eivätkä järjestelmän uudet lämmönlähteet perustu fossiilisiin polttoaineisiin maakaasua lukuun ottamatta. Niistä energian kokonaistuotannoltaan yli viiden megawatin järjestelmistä, jotka eivät täytä tehokkaan järjestelmän kriteereitä, on tehtävä 1.1.2025, ja sen jälkeen viiden vuoden välein, viranomaiselle hyväksyttäväksi suunnitelma siitä, miten kriteerit täytetään.

Ehdotuksessa laajennetaan ja muutetaan nykyistä velvoitetta tehdä laitoskohtainen kustannushyötyanalyysi lämmityksen ja jäähdytyksen tarjonnan energiatehokkuuden lisäämisen kannattavuuden arvioimiseksi. Jatkossa viranomaiselle hyväksyttäväksi tehtävä kustannushyötyana-

lyysi yli viiden megawatin sähkön lauhdetuotantolaitoksen toteuttamisesta yhteistuotantolaitoksena ja yli viiden megawatin teollisuuslaitoksen, yli viiden megawatin erityislaitoksen, esimerkiksi jätevesilaitos tai LNG-yksikkö, ja yli yhden megawatin palvelinkeskuksen hukkalämmön hyödyntämiseksi. Kustannushyötyanalyysi on tehtävä uutta laitosta suunniteltaessa tai merkittävästi uudistettaessa olemassa olevaa laitosta. Velvoite koskee myös kaikkia teollisuuspäästödirektiivin laitoksia. Jäsenvaltion on lisäksi kerättävä ja julkaistava tietoja kustannushyötyanalyyseistä.

3.14 Energian muunto, siirto ja jakelu (25 artikla)

Ehdotuksessa selvennetään kansallisten sääntelyviranomaisten roolia energiatehokkuus ensin -periaatteen täytäntöönpanossa päätöksissä kaasun toiminnasta ja sähköinfrastruktuuriin, mukaan lukien päätökset verkkotariffeista. Jäsenvaltioiden olisi ehdotuksen mukaan varmistettava, että kaasun ja sähkön siirto- ja jakeluverkko-operaattorit soveltavat energiatehokkuus ensin -periaatetta verkoston suunnittelussa, verkon kehittämisessä ja investointipäätöksissä.

Ehdotuksessa esitetään lisäksi, että jäsenvaltioiden on varmistettava siirto- ja jakeluverkonhaltijat kartoittavan verkostohäviöt ja toteutettava kustannustehokkaita toimenpiteitä verkon menetysten vähentämiseksi. Ehdotuksessa laajennetaan kansallisen sääntelyviranomaisen sekä siirto- ja jakeluverkonhaltijoiden raportointivelvollisuutta näistä toimenpiteistä.

3.15 Pätevöitymisen, todentamisen ja sertifiointijärjestelmien saatavuus (26 artikla)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava energiatehokkuusalan ammattitaitojen asianmukainen taso, joka vastaa markkinoiden tarpeita. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sertifiointi- ja koulutusjärjestelmiä on tarjolla ja että energiatehokkuusalan ammattilaiset, mukaan lukien energiapalvelujen tarjoajat, energiakatselmoijat, energiamanagerit, itsenäiset asiantuntijat ja rakennustuotteiden asentajat ovat luotettavia ja edistävät kansallisia energiatehokkuutta koskevia tavoitteita ja EU:n yleistä hiilineutraalisuustavoitetta.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisissa sertifiointi- tai vastaavissa pätevyysjärjestelmissä otetaan huomioon nykyiset eurooppalaiset tai kansainväliset standardit. Sertifiointi- ja koulutusjärjestelmät on arvioitava neljän vuoden välein ja arviointi suosituksineen julkaistava.

3.16 Energiapalvelut (27 artikla)

Ehdotuksessa esitetään lisävaatimuksia ESCO-sopimusten käytön lisäämiseksi. Jäsenvaltioiden on kannustettava julkisyhteisöjä käyttämään ESCO-sopimuksia suurten rakennusten kunnostamiseen. Suurten, pinta-alaltaan yli 1000 neliömetrin, palvelurakennusten kunnostamisessa on varmistettava, että julkisyhteisöt arvioivat ESCO-sopimusten toteuttamiskelpoisuutta. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee tukea julkista sektoria rakennusten kunnostamiseen julkistamalla tietokanta toteutetuista ja käynnissä olevista energiatehokkuutta koskevista sopimushankkeista, jotka sisältävät suunnitellut ja saavutetut energiansäästöt.

Jäsenvaltioiden on tuettava energiapalvelumarkkinoiden toimintaa neuvoa-antavien ja riippumattomien markkinavälittäjien avulla. Tällä edistetään markkinoiden kehitystä kysyntä- ja tarjontapuolella ja asetetaan tiedot erilaisista tukimekanismeista julkisesti markkinatoimijoiden saataville. Energiapalvelumarkkinoiden toiminnan tukemiseksi jäsenvaltiot voivat myös perustaa yksilöllisen mekanismin tai nimetä oikeusasiamiehen varmistaakseen valitusten tehokkaan käsittelyn ja energiapalvelu- ja ESCO-sopimuksista johtuvien riitojen ratkaisemisen tuomioistuinten ulkopuolella.

3.17 Energiatehokkuuden kansallinen rahasto, rahoitus ja tekninen apu (28 artikla)

Ehdotuksen mukaan jäsenmaiden tulee helpottaa rahoituslaitosten perustamista tai olemassa olevien käyttöä erityisesti energiatuen, rahoitusinstrumenttien ja teknisen avun yhdistämiseksi. Rahoituslaitoksia sekä projektinkehityksen tukitoimintoja tulisi perustaa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Komissio auttaa soveltuvin osin näiden perustamisessa joko suoraan tai EU:n rahoitusinstrumenttien kautta.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että erilaisia lainainstrumentteja, kuten vihreitä lainoja, vakuudellisia ja vakuudettomia, tarjotaan laajasti ja syrjimättömästi sekä edistettävä energialaskuun ja verotukseen liittyvien rahoitusinstrumenttien käyttöönottoa. Lisäksi tulee varmistaa, että pankit ja rahoituslaitokset saavat tietoa mahdollisuuksista osallistua energiatehokkuustoimenpiteiden rahoitukseen.

Toimien kohdejoukkona on nostettu keskeiseen rooliin energiaköyhät, haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat sekä tuetun asumisen asiakkaat.

3.18 Seuraamukset (30 artikla)

Ehdotuksessa laajennetaan jäsenvaltioiden velvoite asettaa tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset koskemaan kattavasti ja ilman poikkeuksia direktiivin kaikkia artikloita. Nykyinen sanktiointi rajoittuu käytännössä viiteen artiklaan ja kolmeen aiheeseen

3.19 Delegoidut säädökset (31 artikla)

Ehdotukseen sisältyy useita valtuutuksia komissiolle antaa täytäntöönpano- ja delegoituja säädöksiä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artiklan (energia) 2 kohtaan, jossa säädetään lainsäätämisjärjestyksestä energiapolitiikan alan toimissa. Ehdotus käsitellään SEUT 294 artiklan mukaisessa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, ja neuvoston hyväksymisestä päätetään määräenemmistöllä. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Sama oikeusperusta on ollut myös direktiivissä 2012/27/EU, jonka ehdotettava uusi direktiivi kumoaisi ja korvaisi. Direktiiviehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu vain unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Ehdotus koskee tällaista alaa. Ehdotuksessa perustellaan unionin tasoisia toimia sillä, että energiatehokkuustavoitteita ei ole pystytty riittävällä tavalla saavuttamaan pelkästään jäsenvaltioiden toimin, mistä johtuu tarve korottaa tavoitetta. Lisäksi EU-tason koordinaation on katsottu edistävän energiaturvallisuutta sekä ilmasto- ja ympäristöhyötyjä. Riittämättömän energiatehokkuuden juurisyiden on katsottu olevan samoja kautta unionin, ja ilmastonmuutoksen kaltaisten valtioiden rajat ylittävien ongelmien ratkaisemiseksi puhtaasti kansallisten ratkaisujen ei ole katsottu olevan optimaalisia. Unionitason toimien on myös katsottu parantavan päästövähennysten kustannustehokkuutta sekä tuovan mukanaan useita muita hyötyjä.

SEU 5 artiklan 4 kohdassa mainitun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen osalta komissio katsoo, että ehdotetut säännökset ovat oikeasuhtaisia ottaen huomioon vuodelle 2030 asetetun ilmastotavoitteen, eikä ehdotetuissa säännöksissä ylitetä sitä, mikä on asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen.

Komission ehdotukseen sisältyvä sääntely saattaa tietyiltä osin mennä tarpeettoman yksityiskohtaiselle tasolle ja ehdotuksella kavennetaan joiltain osin jäsenvaltioiden kansallista harkintavaltaa suhteessa nykyiseen direktiiviin. Tätä tulisi Unionin tasolla välttää.

Ottaen huomioon direktiiviehdotuksen tavoitteet voidaan ehdotuksen katsoa kuitenkin täyttävän toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksella olisi vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Voimassa oleva energiatehokkuusdirektiivi on pantu pääosin täytäntöön energiatehokkuuslailla (1429/2014),. Direktiiviä koskevaa kansallista sääntelyä on myös useissa muissa säädöksissä, kuten valtioneuvoston asetuksessa energiakatselmuksista (20/2015). Energiatehokkuusdirektiivin nykyisessä 7 artiklassa tarkoitetut energiansäästövelvoitteet on Suomessa pantu täytäntöön vaihtoehtoisilla toimilla kuten energiatehokkuussopimusjärjestelmällä.

Uusi velvoittava ehdotus energiatehokkuus ensin -periaatteen käytöstä, todentamisesta ja raportoinnista edellyttää muutoksia energia-alaa koskevaan lainsäädäntöön sekä muihin sektoreihin, joilla on vaikutusta energiankäyttöön.

Julkisen sektorin erillistavoitteen (5 artikla) toimeenpano edellyttäisi uutta lainsäädäntöä.

Julkisten rakennusten esimerkillisen roolin (6 artikla) toimeenpano edellyttäisi vuotuisen peruskorjausmäärän huomattavan kasvattamisen ja peruskorjausmäärän kasvattamisen osalta julkisen sektorin toimijoihin kohdistuvaa uutta lainsäädäntöä.

Kansallisen sitovan energiansäästövelvoitteen tiukentaminen (8-10 artiklat) edellyttäisi vaihtoehtoisesti uutta energiansäästötoimiin velvoittavaa lainsäädäntöä asumisen ja liikenteen sektoreilla, tai kokonaan uudentyyppistä nykyiset politiikkatoimet korvaavaa kaikille sektoreille kohdistuvaa lainsäädäntöä, jossa vuotuinen säästötavoite olisi täysimääräinen 4,5 terawattituntia.

Energiahallintajärjestelmien ja energiakatselmusten (11 artikla) uudet velvoitteet vaatisivat muutoksia energiatehokkuuslakiin, koska velvoitteiden perusteet muuttuvat suuren yrityksen määritelmästä yrityksen kokonaisenergiankäyttöön. Lisäksi uudet vaatimukset palvelinkeskusten tiedonantovelvoitteesta vaatisivat muutoksia lainsäädäntöön.

Muutoksia lainsäädäntöön vaatisivat myös ehdotuksen 20 artiklan täytäntöönpano lämmitystä, jäähdytystä ja lämmintä käyttövettä koskevista sopimusperusteisista oikeuksista, 22 artiklan velvoitteet haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden, energiaköyhien huomioimisesta sekä 23 ja 24 artikloissa ehdotettujen lämmitys ja jäähdytyssektoria koskevien muutosten täytäntöönpano ja 30 artiklan seuraamukset.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdottamien tavoitteiden ja velvoitteiden vaatimustaso kiristyy niin paljon, että kokemus sen vaatimustason toimista, keinoista ja seuraamuksista puuttuu, ja taloudellisia vaikutuksia on osin mahdotonkin arvioida. Lisäksi hallinnollisen työn, raportoinnin, tiedonkeruun, seurannan ja todentamisen määrä kasvaa merkittävästi ja aiheuttaa merkittävän taloudellisten resurssien ja työvoiman lisäämistarpeen.

Arviot eri ehdotusten taloudellisista vaikutuksista ovat nykyisessä käsittelyvaiheessa monelta osin yleispiirteisiä ja täsmentyvät jatkovalmistelussa. Ehdotuksilla olisi kuitenkin monelta osin merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Lähtökohtana on, että mahdolliset lisäkustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Mahdollisiin lisäresursointitarpeisiin otetaan normaaliin tapaan kantaa julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevin päätöksin.

Energiatehokkuus ensin -periaate

Energiatehokkuus ensin –periaatteen käyttöönotto, sen todentaminen ja raportointi lisäävät joka tapauksessa sekä viranomaisten että yritysten ja julkisen sektorin hallinnollista työtä ja resurssitarpeita. Huomioitavaa on, että tekstissä esille nostettu komission ohjeistusdokumentti tästä asiasta vielä puuttuu. Tämän vuoksi tarkempia arvioita tai tarpeita vaikutusarviointiin on hankala määrittää. Komissio on käynnistänyt useita kehityshankkeita, jossa selvitetään tutkimuslaitosten ja konsulttien toimesta, mitä tämä periaate voisi käytännössä tarkoittaa. Velvoitteen vaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta, kun komission ohjeistusdokumentti on julkaistu.

Energiatehokkuustavoite

Vuonna 2019 Suomen energian loppukäyttö oli 301 terawattituntia ja energian kokonaiskulutus 378 terawattituntia. Kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa asetetut vuoden 2030 tavoitteet ovat energian loppukäytölle 290 terawattituntia ja tätä vastaavalle energian kokonaiskulutukselle 405 terawattituntia. EU:n yhteisen sitovan tavoitteen jyvittämisen seurauksena Suomen energian loppukäytön tulisi olla enintään noin 255 terawattituntia vuonna 2030. Energian kokonaiskulutuksen enimmäistasoa ei toistaiseksi ole voitu arvioida. Energian loppukäytössä jyvitetty tavoite tarkoittaisi 40-45 terawattitunnin vähenemää jaksolla 2024-2030. Vuositasolla loppukäytön tulisi pienentyä noin 6 terawattitunnin, mikä vastaa noin 2 prosentin pysyvää vuotuista laskusuuntaa.

Muilla komission ehdotukseen sisältyvillä toimilla kuin 8 artiklan energiansäästövelvoitteella ei ole merkittävää myötävaikutusta edellä todetun vuotuisen 6 terawattitunnin energian loppukäytön vähenemän syntymiseen. Energian loppukäyttöä rajoittavan säädösohjauksen taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu. Arvioinnissa ei myöskään ole tarkasteltu enimmäisrajana määritellystä tavoitteesta seuraavaa velvoitetta kompensoida uusilla säästöillä esimerkiksi talouskasvusta tai päästöttömään teknologiaan siirtymisestä aiheutuvaa energian loppukäytön kasvua.

Julkinen sektori energiatehokkuuden johdossa

Julkisen sektorin 1,7 prosentin erillistavoitteen toimeenpano edellyttää soveltamisalan julkisyhteisöjen yksilöimistä, niiden energiatietojen kokoamista ja sen jälkeen kattavaa vuosituista raportointia uuteen tietojärjestelmään. Velvoitteen toimeenpanon perustamisvaiheen kustannukset ovat merkittävät. Lisäksi velvoitteesta kohdistuisi kaikille julkisyhteisöille pysyvä hallinnollinen kustannus energiatietojen ja toimien raportoinnista ja viranomaiselle velvoitteen kohteena olevien julkisyhteisöjen toimien seurannasta ja valvonnasta.

Rakennusten osalta soveltamisalan energian loppukäyttö on noin 12 terawattituntia ja siitä laskettu vuotuinen energian loppukäytön vähennystavoite 0,2 terawattituntia. Tavoite on noin nelinkertainen verrattuna energiatehokkuussopimusten puitteissa viime vuosina keskimäärin raportoituun vuosisäästöön. Tavoitteen saavuttaminen energiatehokkuustoimin edellyttäisi suuruusluokkana 100-200 miljoonan euron vuotuisia investointeja. Vuoden 2030 jälkeen kustannustaso tulisi vähitellen nousemaan.

Ehdotus kohdistaa erillistavoitteen kaikkeen energiankulutukseen, mukaan lukien esimerkiksi ilma- ja merivoimien polttoaineet. Näiltä osin ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia täsmennetään jatkovalmistelussa.

Julkisten rakennusten esimerkillinen rooli

Valtion ja kunta-alan rakennuskanta on lähes 56 miljoona neliömetriä, josta 3 prosentin vuotuisen peruskorjausvelvoitteen piiriin tulisi noin 52 miljoonaa neliömetriä. Rakennuskantaa korjataan nykyisin vuositasolla keskimäärin 840 000 neliömetriä, joten 3 prosentin tason saavuttamiseksi on vuotuista korjausmäärää nostettava 730 000 neliömetrillä. Soveltamisalan laajentaminen ja energiatehokkuusvaatimuksen tiukentaminen edellyttävät 3,8 miljardin euron vuotuisia investointeja vuodesta 2024 alkaen. Tästä valtion rakennusten peruskorjausten osuus on vuositasolla 200 miljoonaa euroa ja kunta-alan rakennusten peruskorjausten osuus 3,6 miljardia euroa. Kustannuksista 1,2 miljardia euroa aiheutuu nykyiseen korjattavaan rakennuskantaan kohdistuvista merkittävästi tiukkenevista energiatehokkuusvaatimuksista ja 2,6 miljardia euroa peruskorjausten kokonaismäärän lisäyksestä. Peruskorjattavassa rakennuskannassa saavutettaisiin 10-15 miljoonan euron vuotuiset energiakustannussäästöt.

Peruskorjausten määrän nostaminen lähes kaksinkertaiseksi edellyttäisi huomattavaa julkisen sektorin rakennuttamistoimen henkilöresurssien lisäystä. Tiukkenevat energiatehokkuusvaatimukset edellyttäisivät lisäksi merkittävää osaamistason nostoa suunnittelussa sekä urakoinnissa ja rakentamisen valvonnassa.

Soveltamisalan julkisyhteisöjen rakennuskannan inventointi, tietojärjestelmän rakentaminen ja tietojen vuotuinen päivittäminen lisää eri tahoilla ja tasoilla hallinnollista työtä joitain kymmeniä henkilötyövuosia. Lisäksi on arvioitu, että tästä rakennuskannasta pääasiassa kunta-alan osalta puuttuvien yli 12 000 energiatodistuksen laatimisesta aiheutuisi noin 12 miljoonan euron kustannukset.

Energiansäästövelvoite

Komission ehdotuksen mukainen energiansäästövelvoitteen nostaminen nykyisestä 0,8 prosentista 1,5 prosenttiin kaudelle 2024-2030 nostaisi vuositasolla saavutettavan energiansäästön määrän 2,4 terawattitunnista 4,5 terawattituntiin. Uuden vuotuisen lisäsäästön, 2,1 terawattituntia, saavuttaminen kaudella 2024-2030 edellyttäisi 1,2-2,0 miljardin euron energiatehokkuusinvestointeja, mikäli pääosa lisäsäästöistä kohdistetaan palvelu- ja teollisuussektorille.

Käytännössä näillä sektoreilla energiatehokkuustoimia toteutetaan paljon osana tuotannollisia investointeja, joiden kokonaiskustannuksista varsinaisen energiatehokkuuden kustannusosuus ei ole merkittävän suuri. Erityisesti, kun kysymys on jo haasteelliseksi todetun voimassa olevan energiansäästövelvoitteen kaksinkertaistamisesta tilanteessa, jossa energiatehokkuuden eteen on tehty pitkäjänteisesti työtä, todelliset kokonaiskustannukset nousevat moninkertaisiksi.

Energiahallintajärjestelmät ja energiakatselmukset

Ehdotuksen mukaiset muutokset energianhallintajärjestelmien ja energiakatselmusten velvoitteista lisäisivät velvoitteen piirissä olevien yritysten lukumäärää merkittävästi. Nykyisin pakollisen yrityksen energiakatselmuksen on velvoitettu tekemään noin 1000 suurta yritystä tai konsernia. Konsernien tytäryhtiöt mukaan laskettuna velvoite kattaa yhteensä noin 5000 yritystä.

Ylemmän 28 gigawattitunnin energiankäyttörajan ylittäviä yrityksiä tai konserneja on vähintään 300. Energianhallintajärjestelmä tai direktiivissä esitetty vaihtoehtoinen järjestelmä aiheuttaa yrityksillä kustannuksia etenkin käyttöönoton alkuvaiheessa. Järjestelmän kustannus riippuu yrityksen koosta ja toimipaikkojen lukumäärästä ja muodostuu yrityksen omista työvoimakustannuksista sekä sertifiointikustannuksista. Osalla yrityksistä on kuitenkin vaadittu järjestelmä jo nykyisin käytössä.

Alemman 2,8 gigawattitunnin energiankäyttörajan ylittäviä yrityksiä tai konserneja on arviolta moninkertainen määrä nykyisin pakollisen energiakatselmusvelvoitteen piirissä oleviin yrityksiin verrattuna. Energiakatselmuksen kustannus riippuu yrityksen koosta ja toimipaikkojen lukumäärästä ja muodostuu yrityksen omista työvoimakustannuksista sekä mahdollisista ulkopuolisista asiantuntijakustannuksista.

Velvoitteen valvonnan ongelmana on, että viranomaisella ei ole tietoa yritysten energiankulutuksista. Valvonta edellyttäisi tietojen keräämistä erilliseen tietojärjestelmään, johon kaikki yritykset joutuisivat rekisteröitymään ja raportoimaan vuosittain. Tämä aiheuttaisi yrityksille kohdistuvien kustannusten lisäksi lisäresurssitarpeita nykyiseen viranomaisvalvontaan.

Palvelinkeskusten tiedonantovelvoitteen piirissä olevien yritysten lukumäärä riippuu siitä, mikä on merkittävää energiankulutusta. Velvoitteen voidaan kuitenkin arvioida tuottavan merkittäviä hallinnollisia kustannuksia niin palvelinkeskusyrityksille kuin valvovalle viranomaisellekin, koska tiedot pitäisi toimittaa vuosittain.

Tietämyksen lisääminen

Neuvonta- ja tiedotustoimien velvoittavuus, kohderyhmän laajuus sekä edellytettävien toimenpiteiden määrä kasvavat ehdotuksen mukaan selvästi. Resurssitarve kasvaa nykyisestä ehdotettujen toimien toteuttamiseksi.

Haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat ja energiaköyhyys

Komission ehdotuksessa on useita velvoitteita haavoittuvassa asemassa oleviin asiakkaisiin ja energiaköyhiin kohdistettavista toimista. Näistä mittaluokaltaan toistaiseksi täsmentymättömistä toimista ei ehdotuksen mukaan saa kohdistua kustannuksia mainituille kohderyhmille. Lisäksi on estettävä tilanteet, joissa kustannusten kohdistamisesta pienituloisille kotitalouksille syntyisi energiaköyhyyttä. Kompensointivaatimuksen edellyttämät kustannukset voisivat pienituloisten kotitalouksien määrän kautta nousta huomattavan suuriksi.

5.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotus pyrkii varmistamaan ja edistämään EU:n tasolla energiatehokkuustoimen toteuttamista. Energiatehokkuuden paraneminen vähentää tarvetta energian tuotantoon, siirtoon ja jakeluun, joten se osaltaan vähentää energian tuotannosta ja käytöstä aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia.

Energiatehokkuustavoite, jolla rajataan Suomen energian loppukäyttö 255 terawattituntiin vuonna 2030 tarkoittaisi 6 terawattitunnin vuotuista vähenemää vuodesta 2024 lähtien. Tavoitteen mukaisen vähenemän tuloksena saavuttavaa CO2-ekv päästövähenemää ei ole mahdollista arvioida.

Rakennusten osalta julkisen sektorin 1,7 prosentin erillistavoite edellyttää noin 0,2 terawattitunnin vuotuista vähennystä julkisen sektorin energian loppukäytössä. Päästövähenemä on samaa tasoa kuin ehdotetulla 3 prosentin peruskorjausvelvoitteella saavutettaisiin. Ympäristövaikutusten kannalta näiden kahden velvoitteen voidaan katsoa olevan päällekkäistä. Muun kuin rakennusten energiankäytön osalta vuotuisen vähennyksen määrä ja ympäristövaikutusten arviointi täsmentyvät jatkovalmistelussa.

Julkisten rakennusten peruskorjausmäärän nostamisella lähes kaksinkertaiseksi ja energiatehokkuusvaatimusten merkittävällä tiukentamisella saavutettaisiin 2020-luvulla keskimäärin noin 0,2 terawattitunnin vuotuinen energiansäästö ja 0,02-0,03 miljoonan tonnin vuotuinen CO2-ekv. päästövähenemä. Vuoteen 2035 mennessä näillä peruskorjauksilla saavutettava päästövähenemä pienentyisi 20 prosentin tasolle yksinomaan energiantuotannon vähähiilistymisen seurauksena. Myös vuotuisen energiansäästön voidaan arvioida puolittuvan, kun lähes kolmannes energiatehokkuudeltaan huonoimmista julkisista rakennuksista on velvoitteen mukaisesti peruskorjattu. Ympäristövaikutusten laskennassa ei ole huomioitu rakennusmateriaalien valmistuksen ja rakentamisen elinkaarivaikutuksia. Niissä kaupungeissa ja kunnissa, joissa kaukolämmön tuotannossa käytetään pääasiassa uusiutuvia energialähteitä tai teollisuuden hukkalämpöä, kaavamaisella peruskorjausvaatimuksella on todennäköisemmin päästöjä lisäävä kuin niitä vähentävä vaikutus.

Suomessa vuotuisen energiansäästövelvoitteen nostaminen 2,1 terawattitunnilla johtaisi keskimääräisillä energiantuotannon päästökertoimilla laskettuna 2020-luvulla 0,20-0,30 miljoonan tonnin vuotuiseen CO2-ekv päästövähenemään. Vuonna 2035 vuotuinen päästövähenemä olisi energiatuotannon vähähiilistymisen johdosta noin 0,05 miljoonaa CO2-ekv. tonnia.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission näkemyksen mukaan ehdotuksen taustalla olevat tavoitteet ovat täysin linjassa EU:n perusoikeuskirjan ympäristönsuojelua koskevan 37 artiklan kanssa.

Suomessa ehdotusta on arvioitava ainakin seuraavien perustuslain säännösten kannalta: omaisuuden suoja (15 §) ja vastuu ympäristöstä (20 §). Sääntelyllä ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia suhteessa perustuslakiin tai perus- ja ihmisoikeuksiin. Sääntelyehdotusten tavoitteiden voidaan katsoa edistävän julkiselle vallalle osoitetun, perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetyn velvoitteen täyttymistä turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Lisäksi direktiiviehdotuksen perustuslain 15 §:n kannalta relevanttien 20 artiklan vaatimusten on katsottu olevan jo nyt käytännössä kansallisessa sääntelyssä varsin tavanomaisia.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus on sopusoinnussa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden kanssa, ja tukee osaltaan niiden toteutumista.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 7 ja 22 kohtien perusteella asia kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komission ehdotukset esiteltiin ympäristöjaoston (EU23), maatalous- ja elintarvikejaoston (EU18), metsäjaoston (EU14), liikennejaoston (EU22), energia- ja Euratom-jaoston (EU21), budjettijaoston (EU34) sekä verotusjaoston (EU9) laajojen kokoonpanojen yhteiskokouksessa 11 päivänä elokuuta 2021.

U-kirjeluonnos käsiteltiin ympäristöjaoston (EU23), liikennejaoston (EU22), maatalous- ja elintarvikejaoston (EU18) ja budjettijaoston (EU34) kirjallisessa menettelyssä 25–26 päivänä elokuuta 2021.

EU-ministerivaliokunnan käsittely oli 17 päivänä syyskuuta 2021.

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastaa energiatyöryhmä. Komissio esitteli 55-valmiuspaketin ja energiatehokkuusdirektiivin energiatyöryhmässä ensimmäisen kerran 20.7.2021. Ehdotusten käsittely jatkuu 2 päivänä syyskuuta 2021 vaikutusarvioinnin esittelyllä. Euroopan neuvoston tai parlamentin käsittelystä ei ole tässä vaiheessa tietoa.

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei ole tässä vaiheessa tietoa.

9 Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon e-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastosopimukseen. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55% ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimotason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluprosessin aikana tulee kiinnittää edelleen huomiota lainsäädäntöehdotusten yhteisvaikutuksiin ja yhteensopivuuteen. Suomen kantoja täydennetään tarvittaessa ehdotusta ja 55-valmiuspakein kokonaisvaikutuksia koskevien lisätietojen perusteella.

Energiatehokkuustavoitteet

Ottaen huomioon energiatehokkuustoimien merkityksen ilmastotavoitteiden saavuttamisessa, valtioneuvosto voi hyväksyä EU:n yleisen energiatehokkuustavoitteen kiristämisen siltä osin, kun se todellisesti vie Euroopan unionia kohti vähintään 55 prosentin ilmastotavoitteita. Valtio-

neuvosto katsoo, että energian kokonaiskulutus- ja loppukäyttötavoite ei saa vaarantaa hiilineutraalisuustavoitetta. Energian loppukulutuksen vähentämisen yhteensovittaminen hiilettömyystavoitteen kanssa on lähitulevaisuudessa haasteellista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kansallisten energiankäyttöä koskevien tavoitteiden asettamisessa voidaan ennen kaikkea huomioida jäsenvaltion hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen mahdollisimman nopeasti ja kustannustehokkaalla tavalla. Suomella on hiilineutraalisuuden osalta EU:ta selvästi kunnianhimoisempi tavoite.

Valtioneuvosto pitää hyvänä nykyistä tavoitteenasettamisen lähtökohtaa, jossa jäsenvaltio voi ottaa huomioon energiantehokkuuteen vaikuttavat kansalliset erityispiirteet, kuten energianhankinnan muutokset, talouden kehitysennusteen ja energiaintensiivisen teollisuuden vähähiilistämisen.

Komission tavoin valtioneuvosto haluaa edistää julkisen sektorin energiatehokkuutta. Valtioneuvosto pitää julkiselle sektorille ehdotettua vuotuista sitovaa 1,7 prosentin energian loppukäytön vähentämisvaatimusta ongelmallisena lisääntyvien kustannusten ja hallinnollisen rasitteen vuoksi. Tämä erillistavoite edellyttäisi kaikkien julkisen sektorin toimijoiden rekisteröitymistä ja vuotuista raportointia erilliseen tietojärjestelmään, jonka avulla velvoitteen kohteena olevia valvottaisiin.

Energiansäästövelvoitteen osalta komissio ehdottaa nykyistä velvoitekautta 2021-2030 koskevan sitovan vuotuisen tavoitteen korottamista vuodesta 2024 alkaen lähes kaksinkertaiseksi. Valtioneuvosto ei pidä esitettyä tavoitetason korotusta perusteltuna tai realistisena tilanteessa, jossa vain osa jäsenvaltioista saavutti velvoitekauden 2014-2020 tavoitteen, joka oli jo nykyiseen voimassa olevaan tavoitteeseen verraten maltillinen. Lisäksi valtioneuvosto edellyttää, että ehdotetut säästöjen hyväksymiskriteereiden ja todentamisvelvoitteiden kiristämiset otetaan huomioon tavoitteen asettelussa.

Julkisten rakennusten kolmen prosentin peruskorjausvelvoite

Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena kaavamaista julkisen sektorin rakennuskantaan kohdistuvaa kolmen prosentin peruskorjausvelvoitetta, jossa korjauksen tasovaatimukseksi asetetaan uudisrakentamisen lähes nollaenergiataso. Julkisen sektorin tulee voida kohdistaa käytössään olevat taloudelliset resurssinsa mahdollisimman vaikuttavaan päästöjen vähentämiseen ja hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseen kaikin käytettävissä olevin keinoin. Huomioon on myös otettava kansalliset erityispiirteet olemassa olevien rakennusten energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia koskien. Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että alue- ja kuntatason hiilineutraalisuussuunnitelmiin sisällytetään energiatehokkuustoimia. Erityisen hyvänä valtioneuvosto pitää komission vaatimusta tukea julkisen sektorin toimijoiden välistä yhteistyötä.

Energianhallintajärjestelmät ja energiakatselmukset

Valtioneuvosto pitää nykyistä vuonna 2012 voimaan tullutta suurten yritysten pakollisten energiakatselmusten velvoitetta hyvin toimivana. Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdotuksen, mutta suhtautuu hyvin varauksellisesti siihen, että rakenteellisen muutoksen seurauksena jouduttaisiin hankkimaan uusi valvontarekisteri, johon kaikkien yritysten tulisi rekisteröityä ja säännöllisesti raportoida.

Lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmät

Lämmitys ja –jäähdytys on luonteeltaan hyvin paikallista ja jäsenvaltioiden erityispiirteet on huomioitava annettaessa lämmitykseen ja jäähdytykseen liittyviä velvoitteita. Kaukolämpö- ja kaukojäähdytysjärjestelmät ovat osa energiajärjestelmää ja toimivat esimerkiksi hukkalämmön hyödyntämisen mahdollistajina. Suomessa kaukolämpöverkot toimivat sektori-integraatiota edistävinä alustoina mahdollistamalla esimerkiksi geolämmön, datakeskusten ja teollisuuden hukkalämpöjen laajamittaisen hyödyntämisen sekä rakennusten kysyntäjouston. Kaukolämmön avulla sähkön ja lämmön sektori-integraatio voidaan toteuttaa laajassa mittakaavassa ja kustannustehokkaasti.

Uusiutuvan energian ja päästökauppadirektiivien lämmitykselle asettamien velvoitteiden ja vähimmäiskriteerien lisäksi, ei järjestelmäkohtaisia vähimmäiskriteerejä kaukolämmölle tai kaukojäähdytykselle ole tarpeen tässä säätää. Jäsenvaltioille on jäätävä tilaa toteuttaa kustannustehokkaat toimenpiteet ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotuksen mukaisten järjestelmäkohtaisten vähimmäiskriteereiden asettaminen esimerkiksi uusiutuvan energian, ja myös hukkalämpöjen ja tehokkaan yhteistuotannon määrälle, saattaa estää täysmääräisen hukkalämmön hyödyntämismahdollisuuden ja järjestelmäintegraation laajamittaisen kehittämisen kaukolämmitys- ja jäähdytysjärjestelmissä.

Energiatehokkuus ensin -periaate

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti energiatehokkuus ensin -periaatteeseen ja sen huomioon ottamiseen. Energiatehokkuuden parantaminen tukee päästövähennystoimia päästöjen syntymisen lähteellä. Se ei kuitenkaan saa tarkoittaa sitä, että luovutaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä keskeisenä pyrkimyksenä. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella periaatteen käyttöönottoon liittyviin valvonta, seuranta- ja raportointivaatimuksiin. Velvoite periaatteen käyttöönotosta ei saa johtaa kustannustehottomiin tai päästöjen vähentämistavoitteen kannalta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin.

Haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat ja energiaköyhyys

Valtioneuvosto kannattaa kaikkia toimenpiteitä, joilla Euroopan unionissa vähennetään energiaköyhyyteen liittyviä ongelmia, myös energiapolitiikan keinoin tilanteessa, jossa muut toimet ovat riittämättömiä. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella siihen, että ehdotuksessa velvoitetaan kaikkia jäsenvaltioita toimeenpanemaan yhdenmukaisia raskaita politiikkatoimia. Suomessa energiaköyhiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin asiakkaisiin kohdistettavien energiatehokkuustoimien vaikutus kansallisiin energiatehokkuus- ja ilmastotavoitteisiin olisi käytännössä merkityksetön. Direktiivin eri artikloissa ehdotettujen toimenpiteiden toimeenpano ilman, että niiden erittäin korkeat kustannusvaikutukset kohdistuvat energian loppukäyttäjiin, on kova vaatimus.

Seuraamukset velvoitteiden laiminlyönnistä

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että keskeisten velvoitteiden laiminlyönneille asetetaan seuraamukset, jotta voidaan varmistua toimenpiteiden toteutumisesta. Seuraamukset tulee kuitenkin rajata direktiivin tavoitteiden kannalta keskeisiin artiklakohtiin. Valtioneuvosto ei pidä hyvänä ehdotuksen mukaista koko direktiivin tasolla kirjattua yleistä seuraamusten asettamisvelvoitetta.

Delegoidut säädökset

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetus muodostaa sääntelykehyksen, jonka ulottuvuutta on mahdollista muuttaa delegoitujen ja täytäntöönpanosäädösten avulla. Jatkovalmistelussa on huolehdittava, että komissiolle annettavat valtuudet ovat oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia, selkeitä ja tarkasti rajattuja. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että säädös- ja täytäntöönpanovaltaa ei voida kuitenkaan siirtää komissiolle säädöksen keskeisten osien osalta.