



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ympäristöministeriölle valtioneuvoston kirjelmästä ja jatkokirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)

Rakennusten energiatehokkuutta koskevissa kirjelmissä on kuvattu selkeästi direktiiviehdotuksen tavoitetta, keskeisiä esityksiä ja asian taustaa. Kirjelmissä on tunnistettu Suomelle aiheutuvia merkittäviä vaikutuksia sekä direktiiviehdotukseen sisältyviä ongelmakohtia. Kirjelmissä on esitetty paljon määrällisiä arvioita kustannuksista, mikä konkretisoi muutoksen mittakaavaa. Ehdotuksen vaikutuksia kotitalouksille ja yleisemmin kansallisille energiamarkkinoille tulisi kuvata tarkemmin jatkovalmistelussa.

Keskeisimmät kehittämiskohteet jatkovalmisteluun

- i) Teknologia rakennusten energiatehokkuuden parantamiseksi ja kestävä liikunnan edistämiseksi kehittyi nopeasti. Mitä vaikutuksia voi syntyä, jos ehdotettu uusi sääntely velvoittaa käyttämään tiettyä teknologiaa, vaikka joku muu ratkaisu voisi olla tulevaisuudessa tarkoituksenmukaisempi?
- ii) Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa voisi havainnollistaa muutosta erilaisille ryhmille, kuten pienituloisille kotitalouksille. Eri tyyppisten omakotitalojen energiatehokkuusremonttien kustannusten suuruusluokkaa tulisi kuvata vaihteluvälein.
- iii) Kirjelmien perusteella ei saa riittävää käsitystä kansallisesta liikkumavarasta. Jatkovalmistelussa tulisi kuvata tarkemmin, mihin direktiiviehdotuksen kohtiin liittyy kansallista liikkumavaraa ja miten sitä mahdollisesti käytettäisiin.
- iv) Jatkovalmistelussa voisi kuvata direktiiviehdotukseen liittyviä riskejä. Voiko esimerkiksi markkinoiden kuumeneminen tai työvoiman ja materiaalien saatavuus hidastaa direktiivin tavoitteiden saavuttamista tai johtaa epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin? Voiko energiatehokkuustietojen julkisuus aiheuttaa odottamattomia vaikutuksia yksittäisten henkilöiden tietosuojaan tai kansalliseen turvallisuuteen?



1. U-kirjelmän ja jatkokirjelmän tavoite

Esityksen sisältöä on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston kirjelmässä U 26/2022 vp sekä jatkokirjelmässä UJ 19/2022 vp.¹ Direktiivin uudistamisen keskeiset tavoitteet ovat rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen ja energian loppukulutuksen vähentäminen vuoteen 2030 mennessä sekä pitkän aikavälin vision asettaminen rakennuksille kohti EU:n laajuista ilmastoneutraaliutta vuonna 2050. Niiden saavuttamiseksi ehdotuksella on lisäksi useita erityistavoitteita: lisätä korjausrakentamisen määrää ja perusteellisuutta, parantaa tietoa rakennusten energiatehokkuudesta ja kestävydestä sekä varmistaa, että kaikki rakennukset ovat vuoden 2050 ilmastoneutraaliusvaatimusten mukaisia.

Komissio on myöhemmin lisännyt direktiiviehdotukseensa vaatimuksen uusien rakennusten aurinkoenergiavalmiudesta sekä aurinkoenergiajärjestelmien asentamisesta rakennuksiin. Kaikissa uusissa julkisissa ja kaupallisissa rakennuksissa aurinkoenergiajärjestelmien käyttöönotto tulisi varmistaa vuoden 2026 loppuun mennessä ja asuinrakennuksissa vuoden 2029 loppuun mennessä.

2. Arvio kirjelmistä ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoitetta, keskeisiä esityksiä ja asian taustaa on kuvattu kirjelmissä selkeästi. Kirjelmien perusteella Suomi kannattaa ehdotuksen taustalla olevia ilmastotavoitteita, mutta jäsenvaltioille tulee jättää riittävästi harkintavaltaa toteuttaa ne kustannustehokkaasti hiilineutraalisuustavoitteet huomioiden. Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotuksessa on Suomelle useita ongelmallisia kohtia.

Kirjelmien perusteella direktiiviehdotuksen säännökset edellyttäisivät Suomen lainsäädäntöön paljon muutoksia laintasoiisiin ja alemman asteisiin säädöksiin. Uudisrakentamiseen, korjausrakentamiseen ja olemassa oleville rakennuksille esitetään uusia vaatimuksia, aikatauluja, seuraamusjärjestelmiä ja valvontakeinoja, jotka edellyttävät kansallista säättämistä. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että U-kirjelmässä on kuvattu ehdotuksen keskeisiä taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia Suomelle.

Direktiiviehdotuksessa on jo määritelty keinot, miten energiatehokkuutta on tarkoitus parantaa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että teknologia rakennusten energiatehokkuuden parantamiseksi ja kestävä liikunnan edistämiseksi kehittyi nopeasti. Mitä vaikutuksia voi syntyä, jos ehdotettu uusi sääntely velvoittaa käyttämään tiettyä teknologiaa, vaikka joku muu ratkaisu voisi olla tulevaisuudessa tarkoituksenmukaisempi? Voiko yhden teknologian suosiminen hidastaa muiden teknologioiden kehittämistä?

¹ U 26/2022 vp ja UJ 19/2022 vp ovat saatavissa [eduskunnan sivuilta](#).



Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on laadittava kansallinen rakennusten perusparannussuunnitelma sen varmistamiseksi, että rakennuskanta korjataan erittäin energiatehokkaaksi ja hiilivapaaksi vuoteen 2050 mennessä pyrkien muuttamaan olemassa olevat rakennukset päästöttömiksi rakennuksiksi. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että pakollinen energiatehokkuusremontti voi johtaa Suomessa rakennuksen elinkaaren ja käyttötarkoituksen kannalta epätarkoituksenmukaisiin remonteihin. Tällä voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia rakennusten omistajille sekä kunnille, mikä myös tuodaan esille U-kirjelmässä.

Arviointineuvosto katsoo, että kirjelmät ovat selkeästi kirjoitettuja ottaen huomioon direktiiviehdotuksen yksityiskohtaisuus. Kirjelmissä on kuvattu hyvin direktiiviehdotuksen taustalla olevaa ilmiötä. Kirjelmistä selviää hyvin ehdotuksen vaikutusten mittaluokka. Lisäksi kirjelmissä on esitetty paljon määrällisiä arvioita kustannuksista ja suhteutettu niitä esimerkiksi rakennusten korjausten kokonaiskustannuksiin, mikä on myönteistä.

Kirjelmissä on annettu joitakin esimerkkejä direktiivin mahdollisesta liikkumavarasta energiatehokkuuden vähimmäistasoja, esikaapelointia sekä aurinkoenergiajärjestelmiä koskien. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että kirjelmien perusteella ei saa riittävää käsitystä kansallisesta liikkumavarasta. Jatkovalmistelussa tulisi kuvata tarkemmin, mihin direktiiviehdotuksen kohtiin liittyy kansallista liikkumavaraa ja miten sitä mahdollisesti käytettäisiin. Voidaanko direktiivin liikkumavaraa käyttää esimerkiksi niin, että rakennuksia voitaisiin korjata oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti niiden elinkaaren mukaisesti?

2.2 Taloudelliset vaikutukset

U-kirjelmän perusteella ehdotuksella on mittavia taloudellisia vaikutuksia, jotka koskevat satojatuhansia kotitalouksia. VTT:n arvion mukaan pelkästään energiatehokkuuden vuoksi tulisi korjata 35 % rakennuskannasta eli 515 600 rakennusta. Korjauskustannukset olisivat VTT:n arvion mukaan 13,7 miljardia eli noin 1–1,5 miljardia euroa vuodessa. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että kirjelmissä on annettu arvio korjattavan rakennuskannan määrästä sekä direktiivin aiheuttamista kustannuksista. Myös asiaa tuntematon lukija saa käsityksen ehdotuksen mittaluokasta.

U-kirjelmän mukaan taantuvilla alueilla asuvilla ei ole välttämättä rahaa tai mahdollisuutta saada luottoa energiatehokkuusremontin tekemiseen. **Arviointineuvoston näkemyksen** mukaan myös muilla kuin taantuvilla alueilla voi olla sellaisia kotitalouksia, joilla ei ole mahdollisuutta tehdä energiatehokkuusremonttia. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa voisi havainnollistaa muutosta erilaisille ryhmille, kuten pienituloisille kotitalouksille. Eri tyyppisten omakotitalojen energiatehokkuusremonttien kustannusten suuruusluokkaa tulisi kuvata vaihteluvälein.

Arviointineuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa kansallisen toimeenpanon edetessä tulisi selvittää, millaisilla tukijärjestelmillä tai taloudellisilla kannustimilla tuetaan heikommassa asemassa olevia kotitalouksia, kuten ikääntyneiden kotitalouksia.



Direktiiviehdotuksessa mainitaan puurakentamisen myönteinen vaikutus hiilensidontaan, mikä voi vaikuttaa myönteisesti puurakentamiseen. Tämä voi edistää suomalaisten puutuotteiden kysyntää EU:n sisämarkkinoilla. **Arviointineuvosto katsoo**, että jatkovalmistelussa voisi arvioida yleisellä tasolla, mitä vaikutuksia direktiiviehdotuksella on rakennus- ja suunnittelualan yrityksille tai rakennusmateriaalien ja -laitteiden saatavuuteen.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan sähköautojen latauspisteisiin ja niiden esikaapelointiin liittyviä vaatimuksia, jotka kohdistuvat asuinrakennuksiin sekä muihin julkisiin ja ei-asuinkäyttöön tarkoitettuihin rakennuksiin. **Arviointineuvosto katsoo**, että jatkovalmistelussa tulisi kuvata tarkemmin eri toimijoiden, kuten pk-yritysten, hyvinvointialueiden ja kuntien, edellytyksiä toteuttaa latauspisteisiin ja esikaapelointiin liittyviä vaatimuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida suuntaa-antavasti eri rakennusten yhteyteen rakennettavien sähköautojen latauspisteiden ja esikaapeloinnin sekä aurinkoenergiajärjestelmien kustannusten mittaluokkaa. Ylittävätkö näistä laitteistoista tai järjestelmistä saatavat hyödyt niiden rakentamis- ja ylläpitokustannukset? Hyötyjen ja kustannusten arvioinnissa olisi otettava huomioon alueellisten tekijöiden vaikutukset.

2.2 Ympäristövaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että kirjelmässä on arvioitu hyvin direktiiviehdotuksen olennaisia ympäristövaikutuksia. Ehdotuksen myönteiset ympäristövaikutukset ovat pääasiassa päästöjen sekä energiankulutuksen vähenemistä. Kuvaus sisältää myös määrällisiä arvioita, jonka perusteella saa riittävän käsityksen päästöjen vähenemisestä tai energiansäästöstä. Ympäristövaikutusten arvioinnissa on tuotu esille arvioinnin epävarmuudet.

U-kirjelmän mukaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rakennuksia voidaan korjata oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti niiden elinkaaren mukaisesti. Jos direktiiviehdotuksen mukaisesti energiatehokkuusremontteja tehdään rakennuksiin, jotka eivät muutoin vaadi korjausta tai sellaisiin rakennuksiin, jotka ovat jo käyttökänsä päässä, remonttien hyödyt voivat jäädä vähäisemmiksi kuin haitat. Esimerkiksi rakennusten korjauksesta syntyy purkujätettä, ja remonteissa hyödynnetään uusia rakennusmateriaaleja. **Arviointineuvosto katsoo**, että direktiiviehdotuksen tarkentuessa jatkovalmistelussa voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida energiatehokkuusremonttien ympäristöhyötyjä suhteessa niistä aiheutuviin kustannuksiin ja haittoihin.

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen mukaan ehdotus aiheuttaa runsaasti hallinnollista taakkaa. **Arviointineuvosto katsoo**, että viranomaisille aiheutuvia tehtäviä ja niistä aiheutuvia kustannuksia tulisi arvioida jatkovalmistelussa, kuten kirjelmässä on jo kaavailtu tehtäväksi. Aiheutuuko ehdotuksesta uusia vaatimuksia esimerkiksi kuntien rakennusvalvonnalle tai niiden osaamiselle?



U-kirjelmän mukaan direktiiviehdotuksesta voi aiheutua merkittäviä kustannuksia, mikäli direktiiviehdotuksen myötä perustetaan uusia tietojärjestelmiä keräämään yksityiskohtaista tietoa rakennuksittain. **Arviointineuvosto katsoo**, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin tiedonhallintaan liittyvät vaikutukset.

Arviointineuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa voisi kuvata direktiiviehdotukseen liittyviä riskejä. Voiko esimerkiksi energiatehokkuustietojen julkisuus aiheuttaa odottamattomia vaikutuksia yksittäisten henkilöiden tietosuojaan tai kansalliseen turvallisuuteen?

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, voiko markkinoiden kuumeneminen tai rakennusalan työvoiman ja materiaalien saatavuus hidastaa direktiivin tavoitteiden saavuttamista. Jatkovalmistelussa olisi hyvä kuvata rakennusalan työvoimatilannetta suhteutettuna energiatehokkuusremonttien kasvavaan määrään.

Direktiiviehdotuksen käsittelyn edetessä komissio on lisännyt aiempaan ehdotukseensa uuden ehdotuksen aurinkoenergian käytön edistämisestä. Ehdotuksen mukaan uusien julkisten ja kaupallisten rakennusten tulee ottaa käyttöön soveltuvat aurinkoenergiajärjestelmät vuoden 2026 loppuun mennessä ja jo olemassa olevien rakennusten vuoden 2027 loppuun mennessä. **Arviointineuvosto katsoo**, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida, millaisia vaikutuksia aurinkoenergian äkillisellä kysynnän nousulla on aurinkoenergiajärjestelmien saatavuuteen ja yleisemmin kansallisiin energiamarkkinoihin. Voiko markkinoiden kuumeneminen johtaa epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin?

Arviointineuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon, minkälaisia vaikutuksia aurinkoenergiaan panostamisella voi olla huoltovarmuuteen, jos sääntelyllä ohjataan energiantuotantoa vain tiettyjen energiamuotojen käyttöön, jotka perustuvat hajautettuun energiantuotantomalliin.

U-jatkokirjelmässä todetaan, että direktiiviehdotukseen rakennusten energiatehokkuudesta liittyy myös direktiiviehdotukset uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä ja energiatehokkuudesta.² **Arviointineuvosto katsoo**, että jatkovalmistelussa tulisi kuvata tarkemmin edellä mainittujen direktiivien yhteisvaikutuksia ja mahdollista päällekkäisyyttä.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu valtioneuvoston kirjelmästä (U 26/2022 vp) ja jatkokirjelmästä (UJ 19/2022 vp) komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta, jotka ympäristöministeriö on antanut eduskunnalle. Lausunto on julkinen.

² Komissio on antanut nk. REPowerEU-suunnitelman (KOM(2022) 230 lopullinen) yhteydessä rakennusten energiatehokkuusdirektiiviä koskevan ehdotuksen lisäksi myös ehdotukset uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi annetun direktiivin (EU) 2018/2001 ja energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2010/31/EU muuttamisesta.



Arviointineuvosto katsoo, että kirjelmien perusteella saa hyvän käsityksen direktiiviehdotuksen taustasta, sisällöstä, tavoitteista ja alustavista vaikutuksista. **Arviointineuvosto katsoo**, että kirjelmissä on tunnistettu olennaiset vaikutuslajit. Jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa arvioita tässä lausunnossa esitettyjen huomioiden pohjalta.

Helsingissä 17. huhtikuuta 2023

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001