



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VN/11368/2019-VNK-2

25.3.2020

## **Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esitysehdotuksesta energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi**

Hallituksen esitysehdotus energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta on melko haastavasti kirjoitettu ja lukijan on osin vaikea hahmottaa, mikä on nykytila ja mitä muutetaan. Esityksessä on paljon teknistä terminologiaa, eikä termejä ole aina käytetty johdonmukaisesti. Hallituksen esitysehdotuksen tavoitteet, keinot ja vaikutukset eivät myöskään muodosta johdonmukaista kokonaisuutta. Myönteistä on se, että esityksessä on käytetty hyväksi VTT:n selvityksiä vedenkulutuksesta ja mittareiden asentamisen kustannustehokkuudesta sekä eräitä muita selvityksiä. Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysehdotuksen terminologiaa on syytä yhdenmukaistaa ja tarkentaa tekstissä, jotta ehdotuksesta voisi muodostaa vaikutusten arvioinnille tarpeellisen kokonaiskäsityksen. Lisäksi arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä tulee olla selkeä ja ymmärrettävä tiivistelmä tai kaaviokuva siitä, mikä on tilanne nykyisin ja mikä muuttuu.
- ii) Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä pitää arvioida, millä todennäköisyydellä poikkeaminen direktiivistä onnistuu etäluettavien mittareiden osalta. Lisäksi tulee arvioida, mitkä ovat kustannukset mittareiden muuttamisesta kiinteistökohtaisesti, asukaskohtaisesti ja kokonaisuudessaan, jollei poikkeaminen onnistu.
- iii) Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutukset tulee arvioida.
- iv) Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä pitäisi käsitellä esitettyä seikkaperäisemmin ympäristövaikutuksia. Tulisi esimerkiksi kertoa, päästääkö nyt ehdotetuilla muutoksilla noin kolmanneksen energiatehokkuuden parannukseen vuoteen 2030 mennessä, kuten tavoitteissa on esitetty.
- vii) Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä tavoitteista, valituista keinoista sekä vaikutuksista tulee laatia johdonmukainen kokonaisuus ja vaikutukset tulee arvioida kaikkien tavoitteiden osalta.

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.*

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Hallituksen esitysehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi energiatehokkuuslakia, asunto-osakeyhtiölakia, asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalojen korkotuesta annettua lakia, aravarajoituslakia, vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annettua lakia ja asumisoikeusasunnoista annettua lakia. Laeilla pannaan täytäntöön EU:n direktiivi (EU) 2018/2002 energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta (muutosdirektiivi). Tavoitteena on edistää energiansäästöä ja energian tehokasta käyttöä. Lisäksi uudistetaan muutoksenhakua koskevia säännökset.

### 1.1 Direktiivin sisältö

Direktiivissä erotetaan toisistaan loppuasiakkaat ja loppukäyttäjät. Ensimmäiset ovat lämmitykseen ja lämpimään käyttöveteen liittyvien hyödykkeen ostajia. Loppukäyttäjät taas ovat asukkaita ja muita lämmityksen ja lämpimän käyttöveden käyttäjiä.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kotitalouksien kaukolämmityksen, kaukojäähdytyksen ja lämpimän veden loppuasiakkaille tarjotaan kilpailukykyisiä ja tarkkoja energiankulutusmittareita. Toiseksi rakennuksen lämmönvaihtimeen tai toimituspisteeseen on asennettava mittari, jos lämmin käyttövesi tulee rakennuksille yhteisestä keskistetystä lähteestä tai kaukolämpöverkosta.

Moniasuntoisiin ja moneen käyttötarkoitukseen käytettäviin rakennuksiin, joissa on keskuslämmitys tai kaukolämpö, on asennettava käyttäjäkohtaiset mittarit, jotka mittaavat lämmityksen, jäähdytyksen ja lämpimän käyttöveden kulutusta kunkin yksikön osalta. Edellytyksenä on, että se on teknisesti toteutettavissa sekä kustannustehokasta eli oikeassa suhteessa mahdollisiin energiasäästöihin.

Jos käyttäjäkohtaisten mittareiden asentaminen ei ole mahdollista tai kustannustehokasta, on käytettävä käyttäjäkohtaisia lämmityskustannusten jakolaitteita. Tästä voidaan poiketa, jos jäsenvaltio osoittaa, että lämmityskustannusten jakolaitteiden asentaminen ei olisi kustannustehokasta.

Nämä poikkeukset eivät koske lämpimän käyttöveden osalta uusia rakennuksia. Tämä ei aiheuta muutoksia, koska jo nyt uusiin ja peruskorjattaviin rakennuksiin pitää asentaa käyttäjäkohtaiset mittarit.

Käyttäjäkohtaisten kulutusmittareiden ja jakolaitteiden käyttövelvollisuudesta poikkeavan jäsenvaltion on julkaistava perusteet, menetelmät tai menettelyt, joilla määritellään tekninen mahdottomuus tai kustannustehottomuus.

Esitysehdotuksen mukaan huoneistokohtaisen lämmityksen ja jäähdytyksen mittaamisella tai arvioinnilla ei saada Suomessa aikaan merkittävää säästöä. Suomessa aikomuksena on poiketa huoneistokohtaisen lämmityksen ja jäähdytyksen kulutuksen mittaamisesta ja jakolaitteiden käytöstä.

Lokakuun 27. päivän jälkeen 2020 asennettujen mittareiden ja jakolaitteiden pitää olla etäluettavia. Jo asennetut pitää muuttaa etäluettaviksi vuoden 2027 alkuun mennessä, paitsi, jos jäsenvaltio osoittaa, ettei tämä ole kustannustehokasta. Suomi aikoo katsoa, että etäluenta on kustannustehokasta ja käyttää poikkeamismahdollisuutta.

Direktiivin mukaan lämpimän käyttöveden laskutustietojen täytyy perustua todelliseen kulutukseen loppukäyttäjien osalta, kun mittarit on asennettu.

### *1.2. Ehdotetun sääntelyn sisältö*

Energiatehokkuuslaissa säädetään jo nyt siitä, että mittauksen järjestäjän on tarjottava asiakkaalleen mittaria kaukolämmön ja kaukojäähdytyksen kulutuksen mittausta varten eli tähän ei tule muutosta. Uusilta asennettavilta mittareilta tullaan edellyttämään myös direktiivin mukaista etäluettavuutta. Lisäksi aiemmin asennetut mittarit pitäisi muuttaa siirtymäajan kuluessa etäluettaviksi. Selvitetään kuitenkin mahdollisuutta poikkeukseen tältä osin.

Asunto-osakeyhtiöitä, vuokra-asumista sekä asumisoikeusasumista koskevaa sääntelyä muutettaisiin niin, että laskutusperusteena lämpimän käyttöveden kustannusten jakamiseksi on mitattu kulutus, jos käytössä on huoneistokohtaiset mittarit.

### *1.3. Tiivistelmä*

Kaukolämmössä lämmityksen, jäähdytyksen ja lämpimän käyttöveden mittaamiseksi EU-tasolla on säännelty asennettaviksi mittarit. Muutosdirektiivin mukaan näitä mittareita pitää käyttää myös huoneistokohtaiseen mittaamiseen ja laskun perusteena. Lämmityksen ja jäähdytyksen osalta tästä huoneistokohtaisesta mittaamisesta voidaan poiketa sekä uusien että vanhojen rakennusten osalta ja Suomi aikoo käyttää tätä hyväksi.

Käyttöveden osalta uudiskohteissa mittareiden asentaminen on pakollista ja kustannusten jaon tulee perustua todelliseen kulutukseen, jos mittari on asennettu. Vanhoissa rakennuksissa tästä huoneistokohtaisesta mittaamisesta voidaan poiketa ja tätä Suomi aikoo käyttää hyväkseen. Mittareiden pitää olla etäluettavia. Tästä voidaan poiketa vanhojen rakennusten osalta, ja Suomi aikoo käyttää poikkeusta hyväkseen. Huoneistokohtaiset mittarit tulee asentaa vasta putkiremontin yhteydessä.

## **2. Arvio hallituksen esitysehdotuksesta ja vaikutusarvioista**

### *2.1. Yleiset huomiot*

Hallituksen esitysehdotus on melko haastava lukijalle. Esitysehdotuksessa on käsitelty rinnakkain aikaisempaa ja nykyistä EU-sääntelyä sekä kotimaista lainsäädäntöä, ja lukijan on osin vaikea hahmottaa, mikä on nykytila ja mitä muutetaan. Esimerkiksi esityksen pääasiallista sisältöä kuvaavasta jaksosta on vaikea hahmottaa, että Suomi aikoo käyttää runsaasti poikkeamismahdollisuuksia mittaamisessa. Siinä kerrotaan vain, että muutoksella pyritään vedenkulutuksen systemaattiseen mittaamiseen sekä laskuttamiseen kulutuksen perusteella.

Esitysehdotuksessa on käytetty runsaasti teknistä terminologiaa, jota ei kaikilta osin ole määritelty ja lukijan on paikoin vaikea tietää, mistä täsmällisesti ottaen milläkin termillä tarkoitetaan. Tekstissä esiintyy esimerkiksi seuraavanlaisia mittareita: huoneistokohtainen, yksittäinen huoneistokohtainen, kiinteistökohtainen, asuntokohtainen, asiakkaan, kilpailukykyinen, käyttäjäkohtainen, loppuasiakkaan, kotitalouden loppuasiakkaan, loppukäyttäjän, lämpimän käyttöveden, kylmän veden, veden, lämpöenergia, jakolaitteen, lämmönvaihtimen ja toimituspisteen sekä etäluettava mittari.

Tekstin seuraamista vaikeuttaa paikoin myös se, ettei aina ole selostettu, käytetäänkö termiä "loppukäyttäjä" aikaisemman sääntelyn vai uuden sääntelyn mukaisesti, kun vanhan sääntelyn "loppukäyttäjä" vastaa osin uuden sääntelyn "loppuasiakasta". On esimerkiksi kerrottu, että "90 prosenttia loppukäyttäjistä on etäluennan piirissä". Lukijalle ei selviä, mihin "loppukäyttäjillä" esimerkiksi tässä

asiayhteydessä viitataan. Paikoin on käytetty myös esimerkiksi samassa jaksossa termien ”muutosdirektiivi” ja ”aiempi direktiivi” lisäksi pelkkää termiä ”direktiivi”, jolloin lukijalle ei selviä, onko kyse vanhasta vai uudesta direktiivistä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysehdotuksen terminologiaa on syytä yhdenmukaistaa ja tarkentaa tekstissä, jotta ehdotuksesta voisi muodostaa sen vaikutusten arvioinnille tarpeellisen kokonaiskäsityksen. Lisäksi arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä tulee olla selkeä ja ymmärrettävä tiivistelmä tai kaaviokuva siitä, mikä on tilanne nykyisin ja mikä muuttuu.

Esitysehdotuksessa on jakso ”EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö” eli muutoksen tavoitteita on selostettu vain EU:n näkökulmasta. Muutosdirektiivin tavoitteena on parantaa energiatehokkuutta 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä ja 32,5 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteena on saada ympäristöhyötyjä, parantaa ilmanlaatua ja sen myötä kansanterveyttä, vähentämään kasvihuonepäästöjä, parantamaan energiaturvallisuutta vähentämällä riippuvuutta unionin ulkopuolelta tuotavasta energiasta, alentamaan kotitalouksien ja yritysten energiakustannuksia, lievittämään energiaköyhyyttä, parantamaan kilpailukykyä sekä lisäämään työpaikkoja ja toimintaa kaikilla talouden sektoreilla.

Nykytilaa koskevassa jaksossa on kerrottu voimassaolevasta lainsäädännöstä ja käytännöstä. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan esitetty tietoa energian ja veden kulutuksen kokonaismääristä. Ei ole yksityiskohtaista tietoa, kuinka suuri osa talouksista eri asumismuodoissa on kaukolämmön piirissä. Ei ole myöskään tietoa, kuinka laajasti kaukolämmön, kaukojäähdytyksen ja käyttöveden laskutus kokonaisuudessaan perustuu todelliseen kulutukseen (muutosdirektiivin mukaisten) loppukäyttäjien osalta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksessä pitää käsitellä, kuinka paljon ehdotetun sääntelyn alalla energiaa ja vettä kulutetaan. Lisäksi pitää arvioida, kuinka suurella osalla (muutosdirektiivin mukaisia) loppukäyttäjiiä kaukolämmön, kaukojäähdytyksen ja käyttöveden laskutus perustuu todelliseen kulutukseen.

## *2.2 Vaikutukset kotitalouksiin*

Hallituksen esitysehdotuksessa ei ole erillistä jaksoa vaikutuksista kotitalouksiin. Taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa on arvioitu, että suorien taloudellisten vaikutusten odotetaan olevan kohtuullisia ”loppukäyttäjien” kannalta.

Huoneistokohtaiset vesimittarit asennetaan jo nyt uudiskohteisiin ja käyttövesiputkiston uusimisen yhteydessä, eikä tätä esitetä muutettavaksi. Mittausjärjestelmän asentamisesta putkiremontin yhteydessä aiheutuvat kustannukset on arvioitu euromääräisesti sekä vuosikustannuksina huomioon ottaen järjestelmän käyttöikä. Myös uudiskohteiden osalta on esitetty euromääräiset kustannukset samoin kuin järjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kustannukset ja muut kustannukset. Niiden arvioinnissa on käytetty hyväksi VTT:n selvitystä.

On myös arvioitu veden kulutuksen vähentymistä sekä siitä johtuvia taloudellisia säästöjä euromääräisesti. Myös vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen on joiltain osin arvioitu.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä* sitä, että esitysehdotuksessa on arvioitu tutkimukseen perustuen monipuolisesti ja euromääräisesti loppukäyttäjille ja asukkaille aiheutuvia kustannuksia ja säästöjä. Hallituksen esityksessä on kuitenkin syytä esittää vielä tiivistetysti uudistuksesta aiheutuvat kokonaiskustannukset/säästöt kotitalouksille.

Esitysehdotuksessa on arvioitu, että taloyhtiöille voi aiheutua lisäkustannuksia vesi- ja lämpöenergiamittareiden muuttamisesta etäluettaviksi. Esitysehdotuksen mukaan Suomi kuitenkin pyrkii käyttämään hyväkseen direktiivin mahdollistamaa poikkeamaa. Esitysehdotuksessa ei ole käsitelty asiaa yksityiskohtaisesti.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksessä pitää arvioida, millä todennäköisyydellä poikkeaminen direktiivistä onnistuu etäluettavien mittareiden osalta. Lisäksi tulee arvioida, mitkä ovat kustannukset mittareiden muuttamisesta kiinteistökohtaisesti, asukaskohtaisesti ja kokonaisuudessaan, jollei poikkeaminen onnistu.

### *2.3 Vaikutukset yrityksiin*

Esitysehdotuksessa on viitattu siihen, että uudistus voi lisätä isännöitsijöiden työtä ja kustannuksia. Lisäksi on katsottu, että uudiskohteissa ja putkiremonteissa voi syntyä lisää suunnittelukustannuksia. Lämpöenergian tiedonantovelvoitteita on pidetty mahdollisesti pienille energiantuottajille kustannuksia aiheuttavina. Yritysvaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yritysvaikutukset tulee arvioida.

### *2.4 Ympäristövaikutukset*

Esitysehdotuksessa on arvioitu, että uudistuksella on myönteisiä ympäristövaikutuksia energiankulutuksen pienentymisen ja sen myötä pienentyvien kasvihuonepäästöjen myötä. Myös pienenevä vedenkulutus pienentää asumisen ympäristökuormitusta puhdistamista vaativan jäteveden myötä. Esitysehdotuksessa kerrotaan, että tehtyjen selvitysten myötä huoneistokohtaisella vedenmittauksella on päästy 10-30 prosentin säästöihin kokonaisvedenkulutuksessa sekä 3-9 prosentin säästöön lämmitysenergian kulutuksessa.

Kokonaisuudessaan ympäristövaikutusten arviointi vaikuttaa melko suppealta ottaen huomioon, että koko uudistuksen päätarkoituksena on parantaa energiatehokkuutta tarkoin määritellyin prosentein sekä saavuttaa ympäristöhyötyjä. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on erityisesti korostettu ilmastovaikutusten arviointia lainvalmistelutyössä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksessä pitäisi käsitellä esitettyä seikkaperäisemmin ympäristövaikutuksia. Tulisi esimerkiksi kertoa, päästäänkö nyt ehdotetuilla muutoksilla noin kolmanneksen energiatehokkuuden parannukseen vuoteen 2030 mennessä, kuten tavoitteissa on esitetty.

### *2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Hallituksen esitysehdotuksen mukaan "esitysehdotuksella ei arvioida olevan muita yhteiskunnallisia vaikutuksia". Esitysehdotuksen alussa selostetut EU-direktiivin tavoitteet ja esitysehdotuksen vaikutusarvio ovat selkeästi epäsuhdassa keskenään, eivätkä muodosta johdonmukaista kokonaisuutta.

Tavoitteissa mainitaan muun muassa kansanterveyden parantaminen, energiaturvallisuuden parantaminen, yritysten energiakustannusten vähentäminen, energiaköyhyyden vähentäminen, kilpailukyyn parantaminen sekä työpaikkojen ja toiminnan lisääminen kaikilla talouden sektoreilla. Näiltä osin vaikutuksia ei ole arvioitu.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksessä tavoitteista, valituista keinoista sekä vaikutuksista tulee laatia johdonmukainen kokonaisuus ja vaikutukset tulee arvioida kaikkien tavoitteiden osalta.

### **3. Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon hallituksen esityksestä energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö toimitti hallituksen esitysluonnoksen arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 13.3.2020. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 25. maaliskuuta 2020**

**Leila Kostainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

**Kaijus Ervasti**

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri