

Asia: VN/18837/2024

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi rakennuksissa käytettävien energiamuotojen kertoimien lukuarvoista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 28.4.2025 diaarinumerot VN/18837/2024

LUONNOS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI RAKENNUKSISSA KÄYTETTÄVIEN ENERGIAMUOTOJEN PAINOKERTOIMIEN LUKUARVOISTA

Fortum kiittää mahdollisuudesta lausua Ympäristöministeriön ehdotukseen Valtioneuvoston asetukseksi rakennuksissa käytettävien energiamuotojen painokertoimien lukuarvoista. Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi rakentamislain (751/2023) 37 §:n 3 momentin nojalla tarkoitetut energiamuotojen kertoimien päivitetty lukuarvot sekä energialuokkiin A0 (päästöttömät rakennukset) ja A+ liittyviä vaatimuksia.

Ehdotetuista vaatimuksista osa perustuu suoraan EU:n Rakennusten Energiatehokkuusdirektiiviin (2024/1275; myöhemmin ”EPBD”) ja osa on kansallista uutta sääntelyä, jonka tavoitteena puhtaan energian edistäminen. Suomessa tuotetusta sähköstä noin 95 % on puhdasta ja kaukolämpö saavuttaa hiilineutraalisuuden pääosin tulevien viiden vuoden aikana. Paikallisesti tämä tapahtuu kuitenkin varsin eritahtisesti. Kaukolämmön muutosmatkaa tulee kannustaa myös rakennusten energiatehokkuusohjauksen avulla kohtelemalla sitä neutraalisti muiden lämmitystapojen kanssa.

Ehdotus mahdollistaisi päästöttömien uusien rakennusten E-luvun laskennan ja yksilöllisen painokertoimen sertifioitujen (energian alkuperätakuut) tai muulla tavoin tunnustetun puhtaan energian käytön perusteella, kun sen osuus on suurempi kuin Rakentamislain 14 §:n kansallinen tavoite 52%, joka perustuu Uusiutuvan Energian Direktiivin (2023/2413) asettamaan minimitasoon.

Uusien määräysten tulee olla erittäin hyvin perusteltuja, riittävän selkeitä, loogisia sekä kilpailu- ja teknologianeutraaleja eri sidosryhmille: rakennuttajille, rakennusten omistajille ja energiaratkaisujen toimittajille. Myös niiden ohjausvaikutukset tulee arvioida mahdollisimman hyvin ennen toimeenpanoa.

Kaukolämmön verkkokohtaiset painokertoimet ovat perusteltuja sen paikallisen luonteen ja erilaisten kehitysvaiheiden vuoksi

Paikallisen kaukolämmön verkkokohtaisen kertoimen käyttö on perusteltua, kun se toteuttaa EU:n ja Suomen kansallisia tavoitteista tehokkaasti. Sen käytössä tulee ottaa huomioon jo käynnissä olevien investointien vaikutukset, koska uusi rakennus valmistuu lähtökohtaisesti samanaikaisesti näiden investointien kanssa lähivuosina.

Fortumin Espoo-Kirkkonummen kaukolämpö saavuttaa vähähiilisyyden vuoden 2029 aikana ja nopeammin kuin ala keskimäärin. Kaukolämmön päästöt tähtäävät tuolloin 20...25 kg CO₂/MWh tasoon niiden oltua noin 88 kg CO₂/MWh vuonna 2024, jolloin fossiilisia polttoaineita käytettiin vielä noin 30 % lämmöntuotannossa. Vuonna 2025 niiden osuuden ennustetaan olevan noin 12 % (lähde: Päästölaskuri).

Hiilineutraalin kaukolämmön hyödyt Suomen hiilineutraalisuus- ja energiatehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi tulee tunnistaa laskennassa ja muutosmatkaa tulee kannustaa selvästi sen yhteiskunnallisten kokonaishyötyjen vuoksi:

- Sähköistyminen ja energiatehokkuus lämpöpumppujen, sähkökattiloiden ja lämpövarastojen avulla sekä tähän liittyvä sähkön kulutusjoustopotentiaali;
- Hukkalämpöjen hyödyntäminen laajasti tarkasteltuna, kun lämpö täyttää RED3:n sivutuote- ja muut kriteerit;
- Uusiutuvan energian (biomassa ja -kaasu) käyttö erityisesti CHP-laitoksissa;
- Kaukolämmön sähköistäminen aiheuttaa pienemmät vaikutukset sähköverkkojen investointitarpeisiin ja hintapaineisiin verrattuna kiinteistökohtaisiin ratkaisuihin;
- Lämmityksen kulutushuiput voidaan kattaa tehokkaimmin ja puhtaimmin kaukolämmön avulla ja
- Pienydinvoiman sekä hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin hyödyntäminen tulevaisuudessa.

EPBD:n johdantotekstin 22. kohdan perusteella ”Päästöttömien rakennusten energiatarpeiden kattamiseen on käytettävissä erilaisia vaihtoehtoja: paikan päällä tai lähellä tuotettava uusiutuvista lähteistä, mukaan lukien aurinkolämpö, maalämpö, aurinkosähkö, lämpöpumput, vesivoima ja biomassa, peräisin oleva energia, uusiutuvan energian yhteisöjen tuottama uusiutuva energia, tehokas kaukolämmitys ja -jäähdytys sekä muista hiilettömistä lähteistä peräisin oleva energia.”

EPBD:n 11 §:n (päästöttömät rakennukset) 7. kohta täsmentää tätä vaatimusta kaukolämmön osalta seuraavasti ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että uuden tai perusparannetun päästöttömän rakennuksen primäärienergian vuotuinen kokonaiskäyttö katetaan: c) energialla, joka on peräisin tehokkaasta kaukolämmitys- ja kaukojäähdytysjärjestelmästä direktiivin (EU) 2023/1791 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti”. Valtaosa Suomen kaukolämpöjärjestelmistä täyttää jo tämän Energiatehokkuusdirektiivin vaatimuksen.

EPBD:n liitteen I Rakennusten energiatehokkuuden laskennan yleinen kehys mukaan ” Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että kun rakennuksiin toimitetaan kaukolämpöä tai -jäähdytystä, toimituksen hyödyt tunnustetaan ja otetaan huomioon laskentamenetelmissä, erityisesti uusiutuvan energian osuus, käyttämällä yksilöllisesti sertifioituja tai tunnustettuja primäärienergiakertoimia.” Tämä kohta mahdollistaa myös ns. puhtaan energian täysimääräisen kannustamisen.

EPBD:n ohjauksen lisäksi kaukolämmön paikallinen kerroin on perusteltu myös sen vuoksi, että paikallisesti toteutuneet ja menossa olevat vähähiilisyys- ja energiatehokkuusinvestoinnit korreloivat paikallisen rakennuksen kaukolämmön hyödyntämisen kanssa ja kuvastavat siten tosiasiallisesti rakennuksen lämmityksen energiatehokkuutta. Nykykäytännön mukainen kaukolämmön kansallinen painokerroin ei kuvasta paikallista kaukolämpöä yhtiöiden erilaisten kehitysvaiheiden vuoksi, mutta sen määrittelyä tarvitaan muun muassa tilastointia ja vertailuja varten.

Paikallinen painokerroin mahdollistaa ja kannustaa kaukolämpöyhtiöitä nopeuttamaan niiden siirtymistä pois polttamisesta energiatehokkaampiin ratkaisuihin. Muistiossa voisi vieläkin enemmän tuoda esiin yhteiskunnallisia ja energiajärjestelmän hyötyjä, joita saavutetaan kaukolämmön sähköistymisen, uusien teknologioiden ja esimerkiksi datakeskusten hukkalämpöjen hyödyntämisen kautta.

Kannatamme EPBD:n edellyttämää kaukolämmön verkkokohtaisten painokertoimien käyttöä, koska kaukolämpö on paikallisesti tuotettu energiapalvelu eikä sen energiatehokkuutta yksittäisen rakennuksen kannalta voida järkevästi ja luotettavasti arvioida pelkästään kansallisista lähtökohdista ja keskiarvoista. Lähitulevaisuudessa valmistuvat investoinnit on suhteellisen yksinkertaista ottaa huomioon riittävällä luotettavuudella, kun ne ovat julkisia ja huomioitu Päästölaskurissa.

Mikäli kansalliset vertailu- ja tilastointitarpeet edellyttävät rakennuskannan energiatehokkuuden arviointia yhdenmukaisemmin kaukolämpöön kytkettyjen rakennusten osalta, uuden tai peruskorjatun rakennuksen energiatodistuksen lisätietona voidaan ilmoittaa E-luku laskettuna kaukolämmön kansallisen painokertoimen avulla. On huomattava, että jo nyt on ehdotettu eri kertoimia lähes nollaenergia- ja päästöttömille rakennuksille.

Kiinteistön lämpöpumpun sähkön verkkokohtaisen painokertoimen käyttäminen ja kytkeminen sopimuksellisiin tuotteisiin heikentäisi suuresti E-luvun avulla tapahtuvaa energiatehokkuusohjausta ja -vertailua

EPBD ei mahdollista yksilöllistä painokertomien laskentaa kiinteistökohtaisille lämmitysratkaisuille sopimuksellisten tuotteiden perusteella. Tämä ehdotettu, sopimuksellisiin määräaikaisiin tuotteisiin (alkuperätakuut) sidottu painokerroin on jo lähtökohtaisesti epärelevantti, vaikeasti todennettava ja ohjausta sekoittava, koska Suomen sähköntuotannosta noin 95 % on päästötöntä ja sen kasvu perustuu yksinomaan päästöttömiin energialähteisiin. Muistiossa ei myöskään ole riittävästi perusteltu sen tarvetta, tarkempia edellytyksiä saati ohjausvaikutuksia esimerkiksi tarkempia sopimuksen ajallisen keston ja energian toteutuneen käytön kriteerejä.

Kiinteistökohtaisen sähkön käytön lisäämistä lämmityksen kulutushuippujen aikana ei tulisi ohjauksella kannustaa alueilla, joissa on saatavilla päästötöntä kaukolämpöä, koska tulevan sähköjärjestelmän huoltovarmuus- ja tasapainottamisvaatimukset sekä sähkönverkkojen investointitarpeet tulevat joka tapauksessa kasvamaan teollisuuden ja yhteiskunnan voimakkaan sähköistymisen myötä.

Kiinteistökohtaisen lämmityksen sähkön painokertoimien käyttö lisäisi E-luvun laskennan ja painokertoimien asettamisen vaikeaselkoisuutta ja epäluotettavuutta, jolloin vaikutukset olisivat tältä osin pääosin negatiiviset, koska

- EPBD ei tunnista mahdollisuutta esitettyyn kiinteistökohtaisten lämmitystapojen painokertoimien erilaistamiseen;
- Kiinteistöjen lämpöpumppujen sähkön verkkokohtaisten painoarvojen myötä rakennushankkeita hyödyntävien erilaisten joustojen, tulkintojen ja myös virheiden määrä kasvaisi nykyisestään (lämmityspeitto, COP ja yksilöllinen painokerroin);
- Ehdotettu lähestymistapa koskiessaan kiinteistön omaa sähkönkäyttöä lämmitykseen sopimusperusteisesti asettaisi samanlaiset rakennukset eri asemaan alkuperätakuuvarmennuksen vuoksi;

- Alkuperävarmennuksen sopimusajat ovat lyhempiä kuin energiatodistusten voimassaoloaika (10 v.) ja niiden yhteensopivuuden varmistaminen lisää merkittävästi seurannan tarvetta;
- Rakennuksen valmistuttua uusilla omistajilla on aina mahdollisuus tehdä uusia sopimuksia, mikä tekisi ohjauksesta ja valvonnasta sekavaa. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa uuden rakennuksen energiatehokkuuden arvioinnin merkitys vesittyisi;
- Samantyyppiselle rakennukselle eri energiakonsulttien laskemat E-luvut todennäköisesti vaihtelisivat aiempaa enemmän toisistaan, mikä vähentäisi energiatodistusten vertailukelpoisuutta ja uskottavuutta entisestään ja
- Energian alkuperätakuulainsäädäntö ei tunnista niiden käyttöä osana rakennusten energiatehokkuusvaatimuksia ja energiatodistuksia.

Ottaen huomioon, että samanaikaisesti:

- E-luvun merkitys ja käyttö mittarina rakennushankkeiden vihreän rahoituksen saamiseksi on keskeinen ja lisääntyy;
- Energiatodistusten laatimisen ja käytön valvontaa ei esitetä parannettavaksi eikä vertailukelpoisuuden lisäämistä ole asetettu tavoitteeksi ja
- Vaihtuvien ja ajassa elävien painokertoimien käyttö lisää kunnallisen rakennusvalvonnan tehtäviä ja edellyttäisi resurssilisäyksiä.

Kiinteistökohtaisen lämmityksen sähköä käyttävän lämpöpumpun painokertoimen tulee perustua kansalliseen kertoimeen, joka jo nyt ottaa huomioon sähkön tuotannon korkean päästöttömän energian osuuden, ilman kytkentää alkuperä- tai muuhun sopimukselliseen varmennukseen.

Selvennystarpeita ja muita näkökohtia

Muistion ja asetuksen vaikutusarviointia tulee parantaa. Muistiosta ja asetuksesta tulee käydä ilmi, että uusiutuvan energian ja uusiutumattoman energian osuuden laskeminen on pakollista lisätietoa ja että näitä kertoimia ei käytetä E-luvun laskennassa energialuokan määrittämistä varten.

Lähes nollaenergiarakennuksille ja päästöttömille rakennuksille ehdotetaan erillisiä eri energiamuotojen painokertoimia (kaukolämpö 0,50/0,38, joita voidaan tarkistaa paikallisen todellisen tilanteen perusteella). Vuodesta 2028 lähtien uusien julkisten ja vuodesta 2030 lähtien kaikkien rakennusten tulee olla päästöttömiä rakennuksia. Muun muassa rahoitukseen liittyvien vaatimusten ja hyötyjen vuoksi on todennäköistä, että rakentajat pyrkivät täyttämään uudet vaatimukset jo tätä aikaisemmin määräysten tullessa voimaan vuodesta 2026 lähtien. Ehdotus erisuuruisten painokertoimien (NZEB/ZEB) käyttöönottamiselle tulee perustella muistiossa paremmin.

Muistioon tulee perustella läpinäkyvästi, mitkä muutokset perustuvat EPBD:stä johtuviin uusiin vaatimuksiin ja mitkä perustuvat kansallisesti Ministeriössä linjattuihin ehdotuksiin. Osa direktiivin vaatimuksista on tulkinnanvaraisia tai erikseen tarkemmin ohjeistettuja Komission toimesta, minkä vuoksi muistion tulee avata Ministeriössä tehtyä tulkintaa ja sen perusteluja mahdollisimman tarkasti.

Kannatamme laskentasääoletuksen muutosta perustumaan Vantaa RCP 45:hen, koska tällöin otetaan huomioon ennustettu näkemys tulevaisuuden sääolo-suhteista. Tosin olosuhteet ovat hyvinkin erilaiset eri puolilla Suomessa, mutta yhden sääoletuksen käyttö lienee perusteltua vertailtavuuden säilyttämisen ja yhtenäisen tilastoitavuuden vuoksi. Muutos vaikuttaa lämmitys- ja jäähdytysolosuhteiden erojen vuoksi eri tavalla eri rakennustyypeissä. Samanaikainen asuinrakennuksia koskeva tiukempi sisäilman kesälämpövaatimus lisäänee jäähdytyksen tarvetta.

Fortum

Harri Pekka Korhonen

Korhonen Harri
Fortum Oyj