EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.11.2016
SWD(2016) 415 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2010/31/EU muuttamisesta

{COM(2016) 765 final}
{SWD(2016) 414 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutusten arviointi rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin (2010/31/EU) tarkistusta koskevasta lainsäädäntöehdotuksesta

A. Toimenpiteen tarve

Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?

Rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin (josta käytetään jäljempänä nimitystä ”direktiivi”) arviointi osoittaa selvää edistymistä rakennussektorin tehokkuuden parantamisessa: vuotuinen energiankulutus pinta-alaa kohti (kWh/m²/vuosi) alkoi vähentyä huomattavasti vuoden 2006 jälkeen (kun vuoden 2002 direktiivi tuli voimaan), ja tämä väheneminen jatkui vuosina 2013 ja 2014 uudelleenlaaditun direktiivin ansiosta. On näyttöä siitä, että vuonna 2014 päästiin noin 48,9 miljoonan öljyekvivalenttitonnin (Mtoe) energiasäästöihin verrattuna uudelleenlaaditun direktiivin mukaiseen vuoden 2007 perustasoon. Tämä vaikuttaisi olevan samassa linjassa vuoden 2008 vaikutustenarvioinnin kanssa ja viittaa siihen, että direktiivillä todennäköisesti saavutetaan odotetut vaikutukset vuoteen 2020 mennessä.

Nykyisen rakennuskannan uudistaminen etenee kuitenkin suhteellisen hitaasti, ja kustannustehokkaille energian lisäsäästöille on edelleen merkittävästi potentiaalia vuoteen 2030 mennessä. Perusongelmana on, että merkittävä osa potentiaalista ei toteudu, jos tilanne säilyy ennallaan, koska useat kustannustehokkaat investoinnit rakennusten energiatehokkuuteen jäävät tekemättä. Sen vuoksi EU:n olisi puututtava asiaan nyt ja pyrittävä poistamaan tekijöitä, jotka estävä energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian toteutumista direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa rakennuksissa.

Sidosryhmiä, joihin aloite vaikuttaa, ovat kuluttajat, kotitaloudet, yritykset ja viranomaiset, rakennussektori (etenkin pk-yritykset), jäsenvaltioiden keskus- ja alueviranomaiset, investoijat ja muut talouden toimijat.

Mihin aloitteella pyritään?

Rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan 2 kohtaan, joka on energiatehokkuutta ja -säästöjä koskevan unionin politiikan oikeusperusta. Direktiivin tarkistuksen yleisenä tavoitteena, ”Älykästä rahoitusta älykkäille rakennuksille" -aloite mukaan luettuna, on edistää energiatehokkaan ja uusiutuvaa energiaa koskevan teknologian käyttöönottoa rakennussektorilla ja vähentää kustannustehokkaasti kasvihuonekaasupäästöjä niin, että edistetään samalla energian toimitusvarmuutta.

Tarkistuksen erityiset tavoitteet, jotka esitetään alustavassa vaikutustenarvioinnissa, ovat seuraavat:

1) käsitellään direktiivin arvioinnissa yksilöityjä puutteita, jotta varmistetaan edelleen sen tarkoituksenmukaisuus (REFIT-tarkistus);

2) pohditaan tarvetta lisätoimiin, jotka liittyvät energiatehokkuuteen ja uusiutuvien energialähteiden käyttöön rakennuksissa, vuoteen 2030 ulottuvalla aikavälillä; ja

3) parannetaan rahoituksen saantia ja kannustetaan investointeihin (”Älykästä rahoitusta älykkäille rakennuksille").

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon toiminnalliset tavoitteet ovat seuraavat:

- hyödynnetään direktiiviä mahdollisimman hyvin peruskorjausasteen nostamisessa;
- edistetään rakennusten energiatehokkuutta estävien tekijöiden poistamista; ja
- tehdään EU:n rakennuskannasta älykkäämpi ottamalla huomioon teknologian kehittyminen ja tukemalla sähköisen liikkuvuuden edistämistä.

Mikä on EU-tason toiminnasta saatava lisäarvo?

Rakennusten energiatehokkuuden käsittelystä EU:n tasolla saatava lisäarvo on koordinoitujen toimien ansiosta vahvistuvat sisämarkkinat, jotka tukevat rakennussektorin kilpailukykyä ja kestävyyttä, hyödyntävät synergiaetuja ilmastopolitiikan kanssa, antavat EU:n kansalaisille mahdollisuuden tehdä paremmin tietoon perustuvia valintoja osto-/vuokrauspäätöksen tekemisessä ja näin ollen parantavat niiden rakennusten laatua, joissa ihmiset asuvat ja työskentelevät.

Taakanjakopäätöstä koskevan ehdotuksen (KOM(2016) 482 final) perustana olevassa vaikutustenarvioinnissa osoitettiin, että EU:ta koskevassa kustannustehokkaassa kasvihuonekaasupäästöjen vähennysskenaariossa kaikkien jäsenvaltioiden on parannettava energiatehokkuutta samalla tavalla. Ilman rakennuksia koskevaa EU-säädöstä kaikki jäsenvaltiot eivät toimisi tällä sektorilla (esimerkiksi jotkin niistä pystyvät saavuttamaan taakanjakotavoitteensa ilman lisätoimia). Jos yksi tai useampi jäsenvaltio jättää toteuttamatta rakennuksiin liittyviä toimia, tämä johtaisi yleisesti korkeampiin päästövähennyskustannuksiin koko EU:ssa.

EU-tason toimilla edistetään rakennussektoria koskevien kansallisten säädösten päivittämistä koko EU:ssa. Ennen direktiivin hyväksymistä vuonna 2002 monien jäsenvaltioiden sääntelyyn ei sisältynyt energiatehokkuusvaatimuksia, ja ennen vuonna 2010 annettua direktiiviä jäsenvaltiot eivät tarkastelleet vähimmäistason suorituskykyvaatimuksia kustannusoptimaalisuuden osalta.

Rakennussektori on keskeisen tärkeä Euroopan talouden kannalta. Sektorilla toimii kolme miljoonaa yritystä, sen vuotuinen tuotto on yli 1 211 miljardia euroa (mikä on noin 10 prosenttia EU:n BKT:stä) ja se työllistää suoraan 14 miljoonaa henkeä (esim. rakennustuotteet, rakennusalan palvelut, lämmitys-, ilmastointi- ja valaistuslaitteet, rakennuksiin integroidut uusiutuvista energialähteistä peräisin olevat järjestelmät, älykäs valvonta, rakennusten automaatiojärjestelmät ja älykkäät mittarit).

Rakennusten energiatehokkuuden parantamisella lievennetään ilmastonmuutosta ja lisätään kasvua ja työpaikkoja, minkä lisäksi sillä on monia muitakin etuja, jotka edistävät ympäristö- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Halutun tavoitteen saavuttamiseksi tarkasteltiin seuraavia vaihtoehtoja:

- ei muutosta;
- yksinkertaistamistoimenpiteet;
- Vaihtoehto I: Täytäntöönpanon vahvistaminen ja lisäohjeet
- Vaihtoehto II: Täytäntöönpanon vahvistaminen, mukaan luettuna kohdennetut muutokset nykyisten säännösten vahvistamiseksi ja
- Vaihtoehto III: Täytäntöönpanon vahvistaminen ja tarkistus, joka menee nykyisiä toimia ja toissijaisuusperiaatetta pidemmälle

Näitä vaihtoehtoja tarkasteltiin ja ne liitettiin seuraaviin toimenpiteisiin:

1. vauhditetaan vähähiilisiin rakennuksiin siirtymistä nostamalla merkittävästi peruskorjausastetta;
2. hiotaan energiatehokkuutta koskevien vähimmäisvaatimusten täytäntöönpanoa;
3. modernisoidaan alaa käyttämällä älykästä teknologiaa ja yksinkertaistamalla vanhentuneita säännöksiä kansalaisten eduksi; ja
4. parannetaan taloudellista tukea ja käyttäjille annettavaa tiedotusta paremmin integroiduilla ja vankemmilla energiatehokkuuden sertifiointijärjestelmillä.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehto II yhdessä yksinkertaistamistoimenpiteiden kanssa. Se on parhaiten linjassa direktiivin arvioinnin tulosten ja nykyisten puitteiden kanssa: Sillä parannetaan merkittävästi direktiiviä ja yleisiä sääntelypuitteita, jotka koskevat rakennusten energiatehokkuuden parantamista, mutta mahdollistetaan samalla mittava jousto kansallisessa täytäntöönpanossa.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmien kuulemisessa rakennusteollisuus tuki laajasti kunnianhimoista politiikkaa, jolla edistetään nykyisten rakennusten peruskorjauksia. Jotkin osapuolet suhtautuivat varauksellisesti nykyisen direktiivin ”avaamiseen” ja pelkäsivät sen säännösten heikkenemistä. Tämä tukee näkemystä siitä, että muutosten olisi oltava kohdennettuja eikä kattavia ja että EU:n toimia tarvitaan tällä sektorilla, jotta pidetään yllä toimien ja tavoitteellisuuden taso kaikkialla EU:ssa.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla luvataan vähentää energian vuotuista loppukäyttöä 28 miljoonalla öljyekvivalenttitonnilla (Mtoe), joka vastaa 38 miljoonan tonnin hiilidioksidipäästöjä. Osuutena EU:n BKT:stä energian vuotuinen loppukäyttö vähenisi 0,3 prosenttiyksikköä vuoteen 2030 mennessä. Energiaköyhyys helpottaisi 515 000–3,2 miljoonassa kotitaloudessa (kaikkiaan 23,3 miljoonasta).

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla edistetään myös eurooppalaisen teollisuuden (etenkin eristys- ja tasolasisektorin) kilpailukykyä ja lisätään EU-markkinoiden arvoa 23,8 miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä ja luodaan 80–120 miljardin euron peruskorjausmarkkinat pk-yrityksille. Sillä luodaan myös 220 000 lisätyöpaikkaa (vertailuskenaarioon nähden) vuoteen 2030 mennessä.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon arvioidaan lisäävän energiaan liittyvää rakennustoimintaa (kattojen eristys, ikkunoiden vaihto, rakennusten järjestelmien päivitys), jonka arvo on 47,6 miljardia euroa vuoteen 2030 mennessä. Tästä kuitenkin vain 1–4 miljardia euroa on kyseisten toimenpiteiden suoraan edellyttämiä. Viime kädessä tämä vastaa 24–36 miljardin euron vähennystä yritysten ja kotitalouksien vuotuisessa energiankulutuksessa.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Rakennussektorin yrityksistä 99 prosenttia on pk-yrityksiä. Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla luodaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia, etenkin rakennusten peruskorjausten alalla, ja lisätään energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan liittyvän teknologian ja järjestelmien kysyntää. Jotta pk-yritykset voisivat hyödyntää täysimääräisesti uusia mahdollisuuksia kasvavilla peruskorjausmarkkinoilla, niiden on päivitettävä työntekijöidensä taitoja. Rakennustuotteiden valmistajat ja jakelijat tarjoavat kuitenkin usein koulutusta, ja useimmissa maissa on saatavilla taloudellista tukea (sekä EU:n että kansallisista rahastoista) rakennustyöntekijöiden taitojen kohentamiseksi.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Hallinnollisten kustannusten (standardikustannusmallin mukaiset) laskelmat osoittavat, että parhaaksi arvioidun vaihtoehdon tuloksena nettokustannukset vähenevät yhteensä 98,1 miljoonaa euroa vuodessa (981 miljoonaa euroa kaudella 2020–2030); yksityissektorin vuotuiset kustannukset vähenevät noin 108,5 miljoonaa euroa ja julkisen sektorin kohoavat hieman (noin 10,4 miljoonaa euroa). Kaiken kaikkiaan julkisten varojen tilanne kohenee hieman taloudellisen toiminnan odotetun kasvun ansiosta. Tulopuolella energiaan liittyvät valmisteverotuotot ja päästökauppajärjestelmässä maksettavat hinnat pienenevät hieman. Alv-tulot, joihin sisältyy energiaan liittyvä alv, supistuvat, ja skenaarion deflaatiovaikutukset johtavat

verotulojen pieneen vähenemiseen nykyhinnoilla. Yritysverotulot kuitenkin kasvavat, kun alemmat energiakustannukset lisäävät yritysten voittoa. Menopuolella valtioiden energiakustannukset pienenevät ehdotettujen toimenpiteiden käyttöönoton jälkeen ja saadut säästöt käytetään rahoittamaan investointeja energiatehokkuuteen.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Kyllä. Vanhoissa kunnostamattomissa rakennuksissa esiintyvän energiaköyhyyden lieventäminen. Eurostatin tulo- ja elinolotilastojen (SILC) mukaan noin 10,8 prosenttia kotitalouksista (eli 23,3 miljoonaa) elää energiaköyhyydessä.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin täytäntöönpanoa arvioidaan joka kymmenes vuosi. Seuraava uudelleentarkastelu on näin ollen vuoden 2028 alussa.