EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 15.12.2021
SWD(2021) 454 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)

{COM(2021) 802 final} - {SEC(2021) 430 final} - {SWD(2021) 453 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutusten arviointi rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin (2010/31/EU) tarkistamista koskevasta ehdotuksesta

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Rakennusten osuus on 40 prosenttia kokonaisenergiankulutuksesta ja 36 prosenttia energiaan liittyvistä kasvihuonekaasupäästöistä EU:ssa. Rakennusalalla on ratkaisevan tärkeää irtautua hiilestä, jotta voidaan saavuttaa EU:n vuosien 2030 ja 2050 ilmasto- ja energiatavoitteet, jotka on vahvistettu eurooppalaisessa ilmastolaissa ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman toteuttamista koskevissa ehdotuksissa. Ilmastotavoitesuunnitelmassa todetaan, että rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen on vähennyttävä noin 60 prosentilla, jotta saavutetaan yleinen 55 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2030 mennessä. Tämä edellyttää vähintäänkin peruskorjausasteen kaksinkertaistamista.

Mitä on tarkoitus saada aikaan?

Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin tarkistamisella on kaksi päätavoitetta: 1) edistää rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen ja energian loppukulutuksen vähentämistä vuoteen 2030 mennessä ja 2) varmistaa, että rakennukset edistävät riittävästi ilmastoneutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä. Erityistavoitteina on lisätä rakennusten perusparannusten määrää ja perusteellisuutta (toimintalohko A), parantaa informaatiota rakennusten energiatehokkuudesta ja kestävyydestä käyttämällä digitaalisia välineitä (kaikilla toimintalohkoilla), varmistaa, että uudet rakennukset ovat vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen mukaisia (toimintalohko B), sekä integroida rakennukset hiilettömiin ja digitalisoituihin energiajärjestelmiin (toimintalohko C).

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Yhteistä kehystä vahvistamalla varmistetaan, että rakennusala vähentää kasvihuonekaasupäästöjään tarvittavassa mittakaavassa kaikkialla EU:ssa. Jos yksi tai useampi jäsenvaltio ei osallistuisi toimintaan, kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiskustannukset muodostuisivat yleisesti ottaen korkeammiksi koko EU:ssa. EU:n tason toiminta tarjoaa myös vipuvoimaa alan mobilisoimiseksi yhteisen tavoitteen ympärille, minkä odotetaan johtavan parempiin markkinatuloksiin. Se vauhdittaa investointeja perusparannuksiin, luo työpaikkoja, edistää innovointia ja lisää sisämarkkinaetuja rakennusalan tuotteille ja laitteille.

B. Ratkaisut

Mitkä ovat vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Toimintalohkon A tärkein toimenpide on ottaa käyttöön energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, joita täydennetään tehostamalla energiatehokkuustodistusten käyttöä sekä ottamalla käyttöön rakennusten peruskorjauspassit ja pitkälle menevän perusparannuksen määritelmä. Toimintalohkon B tärkein toimenpide on se, että standardiksi tulevat nyt päästöttömät rakennukset. Tärkein toimintalohkon C toimenpide ovat tiukemmat vaatimukset sähköajoneuvojen latausinfrastruktuurista rakennuksissa. Toimintalohkoille yksilöidyt toimenpiteet on ryhmitelty neljäksi toimintavaihtoehdoksi, joiden tavoitetasot ovat matala, kohtuullinen ja korkea (joista jälkimmäinen on edelleen jaettu vaihtoehdoiksi I ja II). Vaikutustenarvioinnissa asetetaan etusijalle vaihtoehto 3, ”korkea tavoitetaso I”. Tässä vaihtoehdossa sekä tehostetaan nykyisiä toimenpiteitä että otetaan käyttöön uusia keskittyen sekä uusiin että olemassa oleviin rakennuksiin. Erityisesti siinä ehdotetaan energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia – sitovia EU:n tason vaatimuksia energiatehokkuudeltaan heikoimmille rakennuksille täydennettyinä kansallisella tasolla vahvistetuilla vaatimuksilla. Komission sääntelyntarkastelulautakunta antoi

vaikutusarvioinnista kielteiset lausunnot esittäen huolensa siitä, ettei se ei tarjoa riittävän vankkaa näyttöä parhaaksi arvioidun toimenpidekokonaisuuden tueksi, erityisesti tarkasteltaessa oikeasuhteisuutta ja EU:n tason yhdenmukaistamisastetta. Lausuntojen johdosta lainsäädäntöehdotusta on muutettu vaihtoehdon 2 linjoille, eli tavoitetaso on nyt kohtuullinen useiden näkökohtien osalta, mukaan lukien olemassa olevien rakennusten perusparannukset. Samalla kuitenkin säilytetään vaihtoehto 3 – korkea tavoitetaso I – uusia rakennuksia ja niiden nykyaikaistamista varten.

Mitkä ovat eri sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmät ilmaisivat laajan tukensa rakennusten energiatehokkuusdirektiivin tehostamiselle ja ehdotettujen uusien politiikkatoimien käyttöönotolle. Niiden yksittäisistä rakennetekijöistä on kuitenkin esitetty erilaisia näkemyksiä. Energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia kannatti 75 prosenttia julkiseen kuulemiseen vastanneista, ja 84 prosenttia vastanneista kannatti päästöttömien rakennusten määrittelyä rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä. Voimakkaasti tuettiin (89 prosenttia) sitä, että jäsenvaltioiden pitkän aikavälin peruskorjausstrategioissaan määrittelemiä tavoitteita seurattaisiin tehostetummin. Yli kaksi kolmasosaa vastaajista (68 %) kannatti sitä, että direktiivin nojalla raportoitaisiin koko elinkaaren aikaisista hiilidioksidipäästöistä. Kaikkiaan 68 prosenttia myös katsoi, että olisi hyödyllistä antaa oikeudellinen määritelmä ”pitkälle menevästä perusparannuksesta”. Yli kolme neljäsosaa (76 %) kannattaa energiatehokkuustodistusten yhdenmukaistamista.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

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

Vaihtoehdon 3 – ”korkea tavoitetaso I” – politiikkatoimet tuovat suurimman hyödyn verrattuna nykyisiin rakennusten perusparannussuuntauksiin. Perusskenaarioon verrattuna peruskorjausasteen ennustetaan nousevan keskimäärin 1,35 prosenttiyksikköä vuoteen 2030 mennessä ja lämmityksen, jäähdytyksen ja lämpimän käyttöveden energiankulutuksen laskevan 11,7 prosenttia vuoteen 2030 ja 34 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Kasvihuonekaasupäästöjen ennustetaan vähenevän 23 prosenttia vuoteen 2030 ja 53,5 prosenttia vuoteen 2050 mennessä, ja myös ilman pilaantuminen ja vedenkäyttö vähenevät. Perusskenaarioon verrattuna kuluttajien energiakustannusten ennustetaan laskevan 8 prosenttia vuoteen 2030 ja 27,6 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Toimenpiteet luovat myös työpaikkoja ja lisäarvoa rakennusalan ekosysteemissä. Vaihtoehdon 2 mukaisen kohtuullisen tavoitetason valinnan arvioidaan johtavan siihen, että peruskorjausaste on keskimäärin 0,2 prosenttiyksikköä korkeampi kuin perusskenaariossa. Tällöin energian loppukulutus vähenee 3,6 prosenttia vuoteen 2030 ja 16 prosenttia vuoteen 2050 mennessä ja lämmityksen, jäähdytyksen ja lämpimän käyttöveden kasvihuonekaasupäästöt 4,2 prosenttia vuoteen 2030 ja 21 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Perusskenaarioon verrattuna kuluttajien energiakustannusten ennustetaan kohtuullisen tavoitetason vaihtoehdossa nousevan 2 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja laskevan 12 prosenttia vuoteen 2050 mennessä.

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

Tärkeimmät kustannukset liittyvät energiatehokkuuden vähimmäisvaatimusten käynnistämien energiaperuskorjausten investointeihin ja uusien rakennusten päästöttömyysvaatimusten noudattamiseen. Perusskenaarioon verrattuna investointien arvioitu suhteellinen kasvu on 80 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ”korkean tavoitetason I” skenaariossa. Jos parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta poiketen valitaan kohtuullinen tavoitetaso olemassa olevien rakennusten kunnostamiselle, vaadittavien investointien suhteellinen kasvu arvioidaan vähäisemmäksi, 22,4 prosentiksi vuoteen 2030 mennessä.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Yli 90 prosenttia rakennus-, arkkitehtuuri- ja maa- ja vesirakennusyrityksistä on pk-yrityksiä. Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa toiminnan ennustetaan lisääntyvän merkittävästi vuoteen 2030 mennessä ja johtavan 104 miljardin euron lisäarvoon vuodessa verrattuna vuoteen 2020. Kohtuullisen tavoitetason vaihtoehdossa ennakoidaan, että vuoteen 2030 mennessä syntyy vuosittain noin 29 miljardin euron lisäarvo.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Ehdotuksella muutetaan voimassa olevaa direktiiviä kolmannen kerran, ja se perustuu suurelta osin jo käytössä oleviin rakenteisiin ja sääntöihin. Viranomaisille aiheutuu kuitenkin kustannuksia, jotka liittyvät direktiivin säännösten kansalliseen lainsäädäntöön saattamiseen, seurantaan ja täytäntöönpanoon, sekä tiettyjä hallinnollisia kustannuksia tiedonantovelvoitteiden noudattamisesta. Viimeksi mainittuihin liittyen on kuitenkin odotettavissa, että energiatehokkuustodistusten digitalisointi sekä tiedonvaihtoa ja tietokantoja koskevat uudet säännökset vähentävät vaatimusten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja helpottavat perusparannuksiin liittyviä hallinnollisia menettelyjä.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Energialaskujen aleneminen auttaa lievittämään energiaköyhyyttä. Energiaköyhyyden suhteellinen väheneminen koskee arviolta noin 3,5:tä miljoonaa kotitaloutta parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa ja 2,3:ta miljoonaa kotitaloutta kohtuullisen tavoitetason vaihtoehdossa vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi energian käytön vähentäminen tuo merkittäviä ympäristö- ja terveyshyötyjä ja vähentää myös EU:n riippuvuutta energiantuonnista.

Miten suhteellisuusperiaate toteutuu?

Ehdotetut toimenpiteet eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen, jotta rakennusala voi edistää riittävällä tavalla vuosiksi 2030 ja 2050 asetettuja EU:n ilmastotavoitteita. Sääntelyntarkastelulautakunnan esiin tuomiin huolenaiheisiin on puututtu muuttamalla lainsäädäntöehdotusta.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio aikoo tarkastella direktiiviä uudelleen viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Tarkistetun direktiivin vaikutuksia seurataan ja edistymistä arvioidaan nykyisen direktiivin säännösten, rakennusten perusparannussuunnitelmien sekä energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun asetuksen (EU) 2018/1999 yhteydessä saavutetun edistyksen pohjalta. Komissio arvioi, saadaanko käytössä olevilla toimenpiteillä, mukaan lukien hiilen hinnoittelu, aikaan riittävästi parannuksia täysin hiilivapaaksi saatetun, päästöttömän rakennuskannan saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä, vai tarvitaanko unionin tasolla sitovia lisätoimenpiteitä, kuten tiukempia EU:n laajuisia energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia.