

Mikko Vuorenmaa
23.10.2024
YmV ja TaV

HE 101/2024

Energiateollisuus ry:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Energiateollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Energiateollisuuden lausunto kohdistuu erityisesti pykälään 38 § eli rakennuksen vähähiilisyyteen, pykälään 43 a § puhtaan siirtymän teollisuuden sijoittamislupaun ja pykälään 68 a § rakentamislupien käsittelyn määräaikaan.

Pykälä 38 § Rakennuksen vähähiilisyyys

Energiateollisuus ilmaisee syvän pettymyksensä Ympäristöministeriön toimintaan rakennusten hiilijalanjälkisääntelyyn liittyen. Lain ongelmakohtia on jo vuosien ajan tuotu esiin monien sidosryhmien toimesta, mutta muutokset ovat olleet pieniä. Energiateollisuus pitää erityisen ongelmallisena energian ja materiaalien pitoa saman raja-arvon alla johtuen energian päästölaskennan puutteellisesta tasosta. Ympäristöministeriö vaikuttaa lain pohjalta voimakkaasti lämmitysmarkkinoiden kilpailuun erittäin puutteellisen metodologian pohjalta. Esimerkiksi kaukolämmön kansallinen käsittely nykyisten skenaarioiden pohjalta on erittäin ongelmallista. Energiateollisuus on huolissaan, että energian päästölaskenta on vain lisäistä byrokratiaa, joka on laadultaan, tarkkuudeltaan ja ohjaavuudeltaan heikompi kuin rakentamisalan nykyiset markkinaehtoiset vähähiilisyyden arviointimenetelmät.

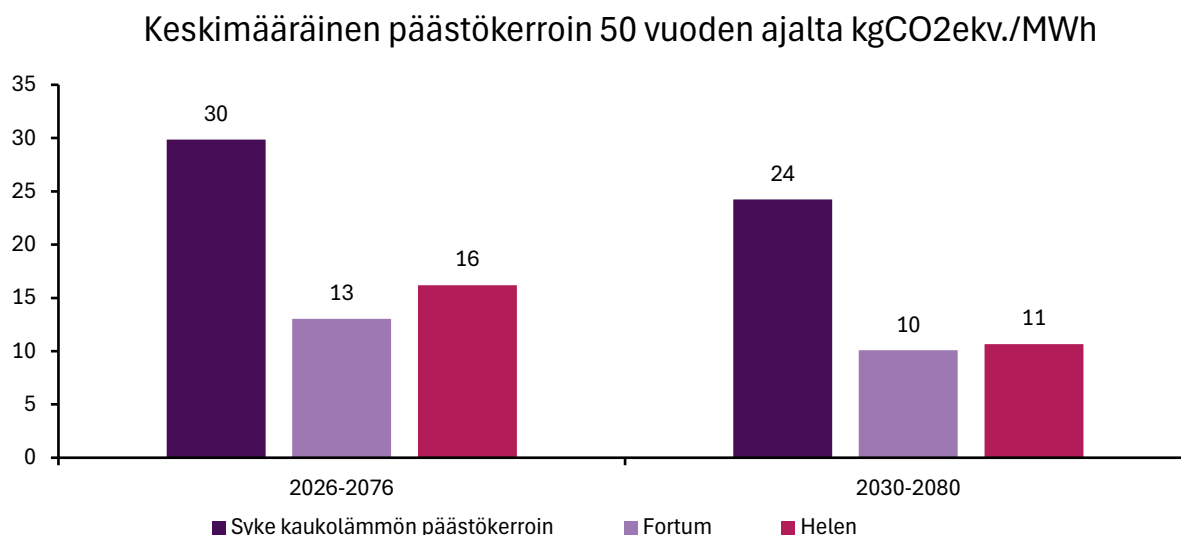
Korjataksemme tärkeän lain merkittävät puutteet Energiateollisuus katsoo seuraavat toimenpiteet tarpeellisiksi:

- Energia ja materiaalit erotetaan toisistaan ja näille asetetaan erilliset raja-arvot
- Raja-arvosääntely astuu voimaan sovitusasi vuodel 2026 alusta alkaen, mutta vain materiaalien osalta. Energian osalta sääntely astuu voimaan vuoden 2027 alusta, jotta energialaskentaa ehditään kehittää ennen voimaantumista
- Ympäristöministeriön raja-arvoa työstävä työryhmä keskittyy asettamaan raja-arvot materiaaleille
- Ympäristöministeriö asettaa erillisen työryhmän kehittämään rakennusten energiankäytön päästölaskentaa perustuen käytettävissä olevaan parhaaseen tietoon
- Paikallisten kaukolämmön päästökertoimien käyttö mahdollistetaan, laskentasäännöt sovitaan ja/tai esimerkiksi ympäristöselosteiden käyttö myös kaukolämmölle sallitaan

Rakennuksen vähähiilisyyden arviointiin käytetty energiaskenaario perustuu Peikko-hankkeen WEM-skenaarioon. WEM-skenaario on mallinnettu olettaen, että minkäänlaista uutta lainsäädäntöä ei tule koko ajanjakson aikana. Skenaario soveltuu hallituksen poliittisten päätösten arviointiin, mutta on hyvä tunnistaa, että **se ei sovellu pitkän aikavälin ennusteeksi pyrittäessä kuvaamaan todenmukaisesti päästökehitystä**. WEM-skenaario on täten erittäin konservatiivinen (sekä sähkön että kaukolämmön osalta) ja varsinkin pidemmällä aikavälillä yliarvioi kaukolämmön ja jossain määrin myös sähkön päästöt. Energiateollisuus on huolissaan, että nykyisellä tavalla toteutettu rakennusten päästöohjaus kohdistuu ennen kaikkea rakennusmateriaalien sijasta rakennusten energiaratkaisuihin, joissa väärään tietoon perustuen saadaan päästövähennyksiä johtuen kaukolämmön liian korkeista kertoimista. Energiateollisuuden jäsenyhtiöt Fortum ja Helen laskivat Energiateollisuuden

Energiateollisuus ry
Eteläranta 10, 00130 Helsinki
www.energia.fi

pyynnöstä päästönsä käyttäen samoja päästökertoimia, huomioiden myös elinkaaripäästöt samalla tavalla kuin Syke, päästönsä vuoteen 2080 asti. Kuva 1 esittää päästövertailun kansallisen ja yhtiökohtaisen kertoimen välillä. Kansallinen päästökerroin antaa rakennuksessa käytetylle energialle yli kaksinkertaisen päästökertoimen verrattuna Fortumin ja Helenin omiin päästöskenaarioihin. Täten kansallinen päästökerroin perusteetta haittaa Fortumin, Helenin ja monien muiden kaukolämpöyhtiöiden toimintaa, joiden päästöt ovat selkeästi alle kansallisen päästökertoimen.



Kuva 1: Päästökerroinvertailu kansallisen päästökertoimen ja Fortumin ja Helenin lasketun päästökertoimen välillä noudattaen Sykkeen päästökertoimia ja menetelmiä

Valtaosa energian tuotannosta on jo päästöohjauksen piirissä (päästökauppa ja kansallinen verotus) ja jossa vihreä siirtymä etenee nopeasti, jolloin lain ohjaavuus tulisi nimenomaisesti kohdistaa materiaalivalintoihin ja antaa lämmitysratkaisujen kilpailla reilusti. Esimerkiksi koko Suomen yhteinen päästökerroin kaukolämmölle ei huomio eri kaupunkien ja kuntien kaukolämmön tuotantotapojen eroja päästöjen suhteen, eikä mahdollista omien toimien huomioimista päästöjen vähentämiseksi, ei suorien eikä epäsuorien päästöjen osalta. Kansallisen päästökertoimen voidaan ajatella vastaavan yleiseurooppalaisen sähkön päästökertoimen käyttämistä Suomen sähkön tuotannon päästöjen laskennassa. Kansallinen päästökerroin ei kuvaa rakennuksen käytönaikaisia todellisia päästöjä ja ohjaa siten virheellisesti.

Rakentamislain valmisteluun liittyvässä Ympäristöministeriön teettämässä selvityksessä ”Kaukolämmön ja kaukokylmän vähähiilisyyden arvioinnin vaihtoehdot osana rakennuksen ilmastaselvitystä” todetaan, että ”Rakennuksen hiilijalanjäljen laskennan kannalta olennaista on lähtöarvojen ja tuloksen oikeellisuus. Tästä näkökulmasta kaukolämmön verkkokohtaisten arvojen käyttö olisi järkevää myös ilmastaselvityksen laskennassa.” Selvityksen johtopäätökset ja suositukset on käytännössä jätetty huomioimatta esityksessä.

Rakentamislain energiaa säätelevä pykälä on tarpeellinen ja vaatimus sen toteuttamiseksi tulee joka tapauksessa juuri valmistuneesta rakennusten energiatehokkuusdirektiivistä. Nykyinen toteuttamistapa ei kuitenkaan ole toimiva. Siirtymällä tarkemmalle tasolle sekä paikallisesti että ajallisesti, voitaisiin rakennusten päästöjen säätelystä tehdä tarkkaa, tarkoituksenmukaista ja oikeasti ohjaavaa. Jo mahdollistamalla paikallisten kaukolämpöyhtiöiden kertoimien käyttäminen voitaisiin saavuttaa mm. alla mainitut asiat.

Oikean tiedon käyttäminen

Oikean tiedon käyttäminen tekee päästölaskennasta tarkempaa. Rakennuksen hiilijalanjäljen laskennan mielekkyyden kannalta olennainen kysymys on lähtöarvojen ja tuloksen oikeellisuus. Tästä näkökulmasta kaukolämmön oikeiden verkkokohtaisten päästökertoimien käyttö olisi järkevää. Parhaan mahdollisen ja oikean tiedon käyttäminen vahvistaa

lämmitysmarkkinoiden toimivuutta ja tehokkuutta sekä on samalla mahdollisimman kilpailu- ja teknologianeutraali toteutustapa.

Ohjausvaikutus kohti vieläkin nopeampia päästövähennyksiä

Kansallisen päästökertoimen käyttämisessä on heikkoutena sen olematon tai jopa negatiivinen ohjausvaikutus kaukolämpöyhtiöiden toimintaan. Ilman paikallisuutta kaukolämpöyhtiöiden tekemät omat ilmastotoimet eivät näy asiakkaille alemmina kertoimina rakentamisessa. Paikallisten skenaarioiden käyttäminen tuo yhtiöille vahvan positiivisen kannusteen vähentää päästöjä entistä nopeammin tarjotakseen asiakkaille puhtainta mahdollista lämpöä ja ollakseen kilpailukykyisempiä muita ratkaisuja vastaan. Omilla ratkaisuilla, investoinneilla ja nopeilla päästövähennyksillä olisi täten positiivista lisäarvoa yrityksille. Paikalliset kertoimet toisivat lisäkannusteen muun muassa hiilidioksidin talteenottoon ja hukkalämpöjen hyödyntämiseen

Yritysten yhdenvertaisuus

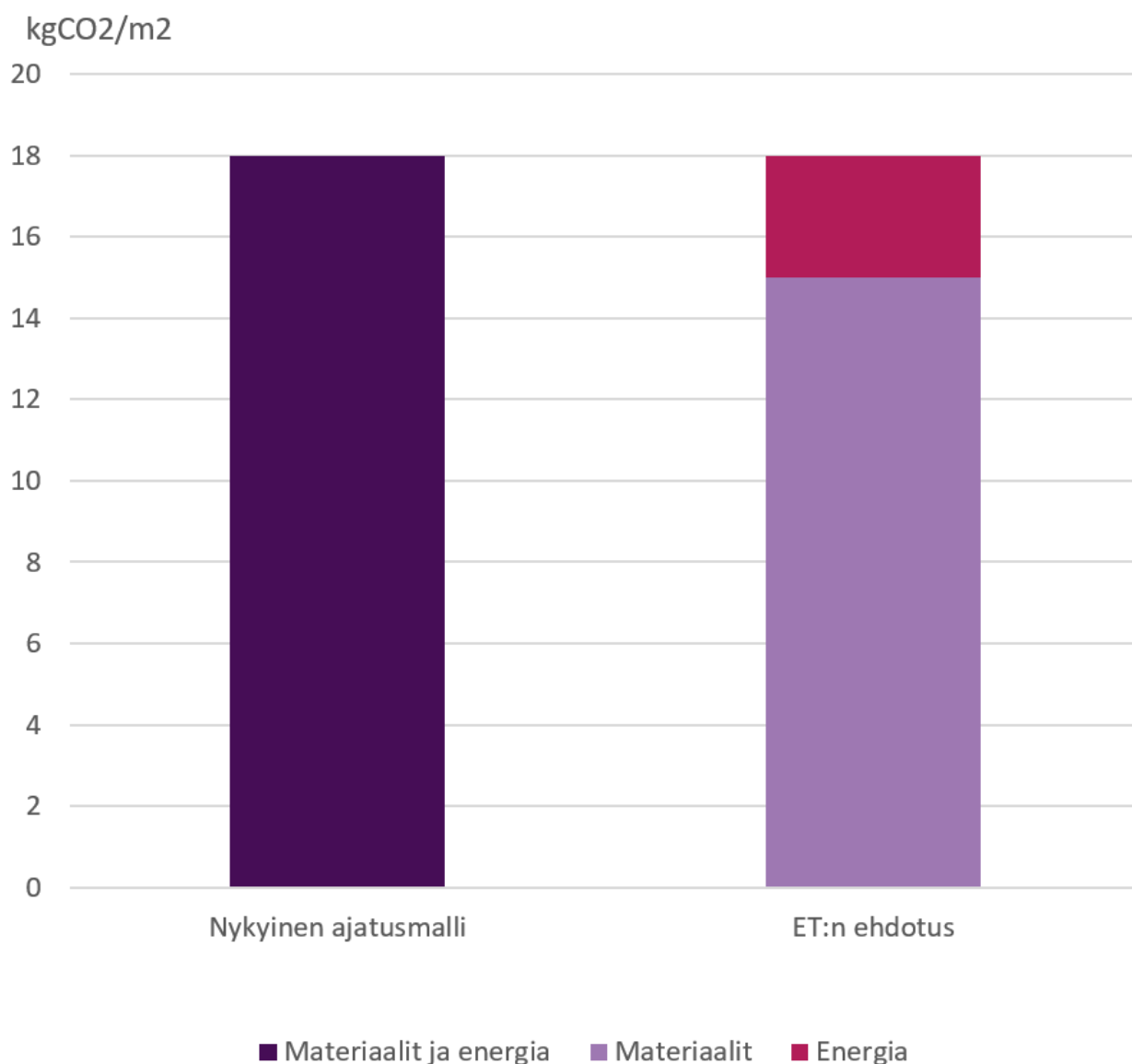
Lämmitysmarkkinat ovat Suomessa vapaat ja kilpaillut. Ympäristöministeriön ei tule perusteettomasti vaikuttaa kilpailutilanteeseen heikentämällä niiden energiayritysten toimintamahdollisuuksia, jotka jo nyt tuottavat, tai tulevat tuottamaan nopeammin kuin kansalliset skenaariot, kaukolämmön päästöttömästi tai vähäpäästöisesti. Sallimalla kaukolämmön paikallisten päästökertoimien käyttämisen asettuu energia samalle viivalle muiden tuotteiden kanssa. Esimerkiksi kaikille rakennusmateriaaleille voidaan luoda ympäristöselosteet, joiden avulla ympäristöystävällisemmin tuotetut materiaalit saavat päästölaskennassa etua. Ympäristöministeriön tulisi yhdessä energia- ja rakennusalan kanssa luoda sovelias menetelmä päästöskenaarioiden tekemiseksi ja verifioimiseksi, jotta päästöjen laskenta saadaan riittävälle tarkkuudelle.

Lisäksi verkkokohtaisten arvioiden kerääminen mahdollistaisi energiasektorin kehityksen analysoinnin huomattavasti nykyistä tarkemmalla tasolla, sovittaen yhteen eri toimijoiden tarkemmat suunnitelmat. Tietokannan kerääminen mahdollistaisi monia muitakin käyttömahdollisuuksia, joita voisi käyttää tutkimuksen lisäksi myös muihin käyttötarkoituksiin kuten esimerkiksi primäärienergiakerrointen paikalliseen laskentaan. Tulevaisuusskenaarioiden verkkokohtainen kerääminen ja arvioiminen vaatii työtä, mutta Energiateollisuus näkee tämän työn olevan erittäin arvokasta edellä mainittujen näkökulmien takia.

Energian ja materiaalien raja-arvojen eriyttäminen

Energiateollisuus ehdottaa energian ja materiaalien raja-arvojen eriyttämistä. Raja-arvojen eriyttäminen mahdollistaa tarkoituksenmukaisen ohjauksen, jossa materiaaleja tai energiaa voidaan tarkemmin ohjata. Materiaalien ja energian toisistaan erottamista puoltaa myös näiden hyvin erilainen luonne. Materiaalit ovat kiinteitä ja staattisia. Energia on dynaamista, jonka kertoimet saattavat muuttua esimerkiksi päivityksen yhteydessä, mikä hankaloittaa rakennushankkeiden läpiviemistä, jos muutokset tapahtuvat kesken hankkeen. Materiaalien ja energian erottaminen tarkoittaa myös sitä, että materiaalivalinnat eivät riipu energiamuodosta ja täten vaikka energiaskenaario päivittyisi, esimerkiksi paikalliset päästöskenaariot sallittaisiin tai energialaskentaa muuten kehitettäisiin, tällä ei ole suoraa vaikutusta rakentamiseen. Tämä poistaisi ongelman, jonka skenaarioiden nopea päivittäminen tai paikalliset päästöskenaariot aiheuttaisivat, jossa kesken rakennushankkeen päästölaskentaan tulisi muutoksia

Tällä hetkellä energia ja materiaalit ovat saman raja-arvon alla. Asettamalla erilliset raja-arvot energialle ja materiaaleille, ympäristöministeriö pystyy ohjaamaan tarpeenmukaisesti esimerkiksi rakennusmateriaalien päästöjä. Kuva 2 esittää Energiateollisuuden ehdotuksen eriyttämisestä.



Kuva 2: Nykyinen raja-arvon käsittely sekä Energiateollisuuden ehdotus uudeksi käsittelytavaksi

Energian eriyttäminen mahdollistaisi energialaskennan kehittämisen myös jouston näkökulmasta. Nykyinen rakennusten päästölaskenta ei tunnista joustoelementtejä eikä kannusta tekemään rakennuksesta joustavaa energiankuluttajaa. Vuosittaisen keskimääräisen päästökertoimen käyttäminen erityisesti sähkölle, ei edusta rakennuksen todellisia päästöjä. Toisekseen esimerkiksi energiavaraston lisääminen rakennukseen vain nostaa rakennuksen päästöjä nykyisessä laskennassa. Huomioiden yllä esitetyt pointit, **Energiateollisuus vahvasti suosittelee materiaalien ja energian eriyttämistä sekä energian osalta vuoden aikalisää (vuoteen 2027) vaatimusten käyttöönottoon, jotta energialaskentaa saadaan kehitettyä. Energiateollisuus näkee, että rakennusten energiankäytön päästöjen mahdollisimman tarkka laskenta tarjoaa ensinnäkin rakennushankkeeseen ryhtyvälle mahdollisimman oikeaa tietoa hankkeen päästöistä, sekä toisekseen tukee parhaiten Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista.**

Mitä lailla halutaan saavuttaa rakennusten vähähiilisyyden osalta?

Energiateollisuuden käsitys on, että lain tarkoitus on nimenomaisesti alkaa ohjata vähähiilisempien rakennusmateriaalien käyttöön rakennushankkeissa. Pidämme kuitenkin todennäköisenä, että lain vaikutukset materiaalien käyttöönottoon ovat pienet johtuen juuri edellä mainitusta energian mukaan sotkemisesta. Tämä vaikeuttaa raja-arvojen asettamista sekä aiheuttaa näihin merkittävää vaihtelua. Siksi Energiateollisuus kannustaa keskittymään ensin materiaalipuolen raja-arvojen asettamiseen, koska suurimmat elinkaari päästöjen

vähennykset saavutetaan tällä puolella. Energiateollisuus katsoo, että Ympäristöministeriön saman raja-arvon sisällä tapahtuva sääntely on ongelmallista huomioiden erityisesti ongelmat energian päästölaskennassa eikä todennäköisesti johda toivottuihin päästövähennyksiin materiaalien puolella.

Puutteet sähkön päästökertoimen laskennassa

Sähkön päästökerroin lasketaan tällä hetkellä vuositasolla. Tällä hetkellä käynnissä oleva energiakriisi on erityisesti korostanut rakennusten roolia osana energijärjestelmää, ja jatkossa, tuuli- ja aurinkoenergian määrän kasvaessa, rooli vain korostuu. Vuositason laskenta ei tätä roolia huomioi mitenkään, ja lisäteknikka ja energiavarastot vaikuttavat rakennuksen päästöihin nostavasti, koska lisäteknikalle ja energiavarastoille lasketaan materiaaleihin perustuva päästö ja lisäksi mahdolliset lisäenergiapäätöset nostavat laskennassa rakennuksen päästöjä. Täten nykyinen laskentatapa kannustaa rakennuksia toimimaan huonommin osana energijärjestelmää, mikä todellisuudessa nostaa päästöjä. Laskentatapa rankaisee äärimmäisen tärkeistä investoinneista, jotka ovat kriittisiä sähköjärjestelmän tasapainolle tulevaisuudessa. Näihin investointeihin ja menettelyihin viitataan myös Orpon hallituksen hallitusohjelman luvussa ”7.1 Edullista, puhdasta ja toimitusvarmaa sähköä suomalaisille ja heidän työpaikoilleen”

Rakennuksessa tuotetun energian käsittely, kun osa siitä syötetään ulos rakennuksesta

Rakentamislain lähestymistapa energian tuotantoon rakennuksissa on ongelmallinen tapauksissa, joissa energiaa syötetään ulos rakennuksesta, on kyseessä sitten lämpö tai sähkö. Esimerkiksi aurinkopaneelien tapauksessa kiinteistöön asennettavat aurinkopaneelien valmistamisen ja asentamisen päästöt osittuvat rakennuksen taseeseen täysimääräisesti riippumatta siitä, kuinka paljon niiden energiasta käytetään rakennuksessa hyödyksi. Tilanteessa, jossa vain puolet paneelien käyttämästä sähköstä käytettäisiin rakennuksessa, osittuisivat päästöt tälle osuudelle tuotantoa toisen puolikkaan ollessa päästötöntä. Tämä johtuu siitä, että mahdollisia päästövähennyksiä verkon puolelta ei lasketa yhteen rakennuksen jalanjäljen kanssa, hiilikädenjälkeen liittyvien ongelmien takia. Metodologia aiheuttaa yhdessä Sykkeen metodologian kanssa myös päästöjen kaksoislaskentaa, koska verkkoon syötetyn aurinkoenergian päästöt lasketaan kahteen kertaan.

Energiateollisuus ry ehdottaa, että energiantuotantoratkaisuissa, joiden tuottama energia syötetään kokonaisuudessaan tai osittain rakennuksesta ulos, päästöt ositetaan elinkaaren aikana tuotetulle energialle ja tätä kautta päästöt osittuvat rakennukselle vain käytetyn energian osalta. Täten esimerkiksi aurinkopaneelien päästöt eivät osittuisi suoraan rakennukselle vaan ositettaisiin energian käytön mukaisesti. Energiateollisuuden huolena on, että muussa tapauksessa päästöjen täysi osittaminen rakennukselle voi johtaa rakennuksen päästöjen kasvuun ja tätä kautta estää aurinkopaneelien asentamisen uudisrakennuksiin. On hyvä huomata, että esimerkiksi rakennusten energiatehokkuusdirektiivi voimakkaasti ohjaa asentamaan mahdollisimman suuria aurinkoenergiajärjestelmiä rakennuksiin. Erityisesti näissä tapauksissa oma käyttö -energian osuus jäänee tavallista pienemmäksi, mikä voi johtaa tilanteeseen, jossa rakentamislaki rajoittaa asennettavien aurinkoenergiajärjestelmien kokoa. Tämä on rakennusten energiatehokkuusdirektiivin vastaista.

68 a § Rakentamislupien käsittelyn määräaika

ET kannattaa rakentamislupien käsittelyajan määrittelyä ja ehdotettua kolmen kuukauden määräaikaa. On hyvin tärkeää, että erilaisilla lupamenettelyillä ja ilmoitusmenettelyillä on selvärajainen käsittelyaika, jotta käsittelevälle organisaatiolle tulee velvollisuus seurata onnistumista ja varata käsittelyyn riittävästi resursseja. Hyvillä vakiokäytännöillä, selkeillä määrittelyillä ja menettelyillä voidaan tehostaa prosesseja, ja taata luvan hakijalle ennakoitava käsittely.

Kun yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon tai johtoihin liittyvien vähäisten laitteiden, rakennelmien ja laitoksien sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen, tulisi samojen määräaikojen koskea myös näitä infrarakentamiseen liittyviä päätöksiä (131 ja

133 §:t). Tämä on tärkeää sen vuoksi, että nämä lupaprosessit viivyttävät verkkojen rakentamishankkeita, millä taas on merkitystä yhdyskuntien kehittämiseen sekä energian loppukäyttäjien hankkeisiin.

43 a § Puhtaan siirtymän teollisuuden sijoittamislupa

Yleisesti

ET suhtautuu myönteisesti puhtaan siirtymän teollisuutta koskevaan sijoittamislupaan. Yleisesti puhtaan energiantuotannon ja teollisuuden luvitus- ja kaavoitusmenettelyiden sujuvoittaminen on tärkeää ja myös hallitusohjelman tavoitteiden mukaista. Investointiluvituksen nopeuttaminen edesauttaa ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Ehdotuksen mukaan menettelyä voisi hyödyntää ympäristöluvituksen etusijamenettelyn mukaiset hankkeet. Lisäksi menettelyyn kuuluisivat uusiutuvan energian hankkeet, mutta tuuli- ja aurinkovoima rajattaisiin menettelyn ulkopuolelle. Ehdotuksen pääajatuksena on, että hankkeet voisivat edetä ilman asemakaavaa tai rakentamisluvan myöntämisen perusteena olevaa yleiskaavaa.

Soveltamisala

Perustelujen mukaan sijoittamislupa nopeuttaa prosessia, koska kaavoitusvaihetta ei tarvita. Laki sisältää kuitenkin paljon erityisiä edellytyksiä sijoittamisluvan soveltamiseen, joten sen käyttökelpoisuus jää nähtäväksi. ET näkee, että useimmat ehdotukseen kuuluvat hanketyypit sijoittuisivat alueelle, jolla on jo käyttötarkoituksen tai myös rakentamisen määräämä kaava. Tällaisia hankkeita ovat monet teollisuuden hankkeet, vetyhankkeet ja hiilidioksidin talteenottohankkeet, jotka tyypillisesti sijoittuvat olemassaolevien toimintojen yhteyteen. Näiden hankkeiden osalta tarvittaneen edelleen joko kaavamuuotos tai kaavapoikkeus. Näissä tapauksissa ehdotuksen mukainen menettely ei siten jouduttane investointia. ***Sen sijaan juuri poisluetut hanketyypit, tuuli- ja aurinkovoima, voisivat hyötyä menettelystä*** sijoituessaan tyypillisesti taajamien ulkopuolelle. Juuri nopeiden kasvavien hanketyypien poisjättäminen sujuvoittamistoimista ei vaikuta perustelulta. ***ET esittää näiden hankkeiden mukaan ottoa ehdotettuun menettelyyn.***

RED III -direktiivin luvitussääntelyn täytäntöönpano kokonaisuudessaan

RED III- direktiivi lähtee siitä, että jäsenvaltiot kartoittavat uusiutuvan energian käyttöönottoon tarvittavat ja soveltuvat alueet (artikla 15 b) ja nimeävät kartoituksen perusteella ns. nopean kehittämisen alueet (artikla 15 c). Direktiivi edellyttää, että nimetyille alueille sijoittuvilla hankkeilla ei odoteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ennen näiden alueiden nimeämistä alueille on tehtävä ns. SOVA-arviointi (suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi) ja lisäksi direktiivi edellyttää lieventäviä toimenpiteitä koskevien sääntöjen luomista näille alueille. Nopean kehittämisen alueille sijoittuville hankkeille on säädetty nopeammat lupakäsittelyajat kuin niiden ulkopuolelle sijoittuville hankkeille.

ET:n tietojen mukaan näiden em. menettelyiden (kartoitus, nimeäminen, luvitus) toteuttamistavasta ja -sääntelystä ei ole vielä esitystä.

Edellä kuvattuun RED III -direktiivin valmistelutilanteeseen peilaten ***ET esittää, että rakentamislakiin ehdotettu sijoittamislupa säädettäisiin koskemaan kaikkien RED III -direktiivin määrittelyn mukaisia uusiutuvan energian hankkeita, siis myös tuuli- ja aurinkovoimaa.*** ET näkee, että kun kokonaisnäkemys direktiiviin nopea kehittämisen alueiden sääntelystä on kansallisesti olemassa, voidaan näille sijoittuville hankkeille luoda edelleen sujuvampaa sääntelyä. Tällöin voidaan huomioida se, että hankkeiden ympäristövaikutukset ja alueidenkäytölliset edellytykset on jo lähtökohtaisesti selvitetty.

Lisätietoja:

Mikko Vuorenmaa (rakentamislain päästöohjaus)

mikko.vuorenmaa@energia.fi

Heidi Lettojärvi (Sijoittamis- ja rakentamislupa)

heidi.lettojarvi@energia.fi