

VALTIONEUVOSTON ASETUS AVUSTUKSISTA ASUINRAKENNUSTEN KAUKOLÄMPÖLAITTEISTOJEN UUSIMISEEN MATALALÄMPÖTILAISEEN KAUKOLÄMPÖÖN SOVELTUVIKSI VUOSILLE 2022–2023

1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hiilijalanjäljen pienentämistä asumisessa on tuettava, olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuutta on parannettava, sekä siirtymistä päästöttömään lämmöntuotantoon on tuettava.

Valtion vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa on esitetty, että huoltovarmuutta ja vihreää siirtymää tuetaan myöntämällä avustusta asuinrakennusten lämmönvaihtimien vaihtamiseen matalalämpötilaiseen kaukolämpöön soveltuviksi enintään 10 000 000 euroa.

Asetuksen valmistelussa on otettu huomioon myös 30 päivänä toukokuuta 2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/844, rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2010/31/EU ja energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta.

2 Nykytila

Energia-avustusten myöntämiseen sovelletaan yleislakina valtionavustuslakia (688/2001), jonka 8 §:n nojalla tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Suomessa on noin 156 000 kaukolämpöasiakasta, joista 80 prosenttia on asuinrakennuksia. Kaukolämpölaitteiston tekninen käyttöikä on noin 20–25 vuotta, joten laitteistokannan uusimiseen tarvitaan pitkä aika.

Tällä hetkellä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA myöntää energia-avustuksia asuinrakennusten energiatehokkuutta parantaviin korjaushankkeisiin. Energia-avustusta myönnetään asuinrakennusten energia-avustuksista vuosina 2020–2022 annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla. Avustuksen saamisen ehtona on muun muassa koko rakennuksen energiatehokkuuden parantuminen asetuksessa määritellylle tasolle. Pääsääntöisesti rakennuksissa täytyy tehdä useita toimenpiteitä, jotta edellä mainitulle tasolle päästään. Matalalämpötilaiseen kaukolämpöön siirtymisen mahdollistaville laitteistoille on mahdollista saada avustusta yhtenä toimenpiteenä, mutta se ei pääsääntöisesti riitä ainoana toimenpiteenä, että avustuksen saamisen ehdot täyttyisivät.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin avustuksesta asuinrakennusten kaukolämpölaitteistojen uusimiseen matalalämpötilaiseen kaukolämpöön soveltuviksi. Asetuksessa säädettäisiin avustuksen suuruudesta sekä tuen myöntämisen ja maksatuksen ehtoista. Avustuksen myöntäisi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja se myönnettäisiin valtion asuntorahaston varoista valtion talousarvion asettamissa rajoissa.

Avustuksen tavoitteena on nopeuttaa siirtymää matalalämpötilaisen kaukolämmön mahdollistaviin laitteistoihin.

Tuen piirissä olisivat asuinrakennukset, kuten esimerkiksi pientalot, asunto-osuuskunnat, asuinkerrostalot ja rivitalot sekä vuokra- ja asumisoikeusasuntoja omistavat yhteisöt.

Avustuksella vauhditettaisiin kaukolämpölaitteistojen uusimista asuinrakennuksissa. Uudet lämmönjakolaitteistot mahdollistaisivat tulevaisuudessa kaukolämpöverkon toimintalämpötilojen laskemisen, jolloin koko energiajärjestelmän tehokkuus paranee monipuolistaen samalla lämmönhankinnan vaihtoehtoja. Uusilla matalammilla lämpötiloilla mitoitettut laitteet toimivat hyvin myös vielä käytössä olevilla korkeammilla lämpötiloilla. Mikäli samassa yhteydessä tehdään lämmitysjärjestelmän tasapainotus ja säätö, niin myös siihen olisi mahdollista saada avustusta.

Esimerkiksi pientalokanta Suomessa on 1,15 miljoonaa asuntoa ja kerrostalokanta on noin 60 000 kerrostaloa, joissa arvioidaan olevan 1,35 miljoonaa asuntoa.

Antovaltuus

Valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n antovaltuus.

Tavoite

Tavoitteena on nopeuttaa siirtymää matalalämpötilaisen kaukolämmön mahdollistaviin laitteistoihin.

4 Asetusehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Suomessa on noin 156 000 kaukolämpöasiakasta, joista 80 prosenttia on asuinrakennuksia. Kaukolämpölaitteiston tekninen käyttöikä on noin 20–25 vuotta, joten laitteistokannan uusimiseen tarvitaan pitkä aika.

Tulolämpötilojen lasku kasvattaisi asiakkaan lämmönjakokeskuksen lämmönsiirtimien lämmönsiirtopinta-aloja, jolla olisi keskuksen hankintakustannusta korottava vaikutus. Arvion perusteella lämmönsiirtimien pinta-ala kasvaisi toisiolämpötiloista riippuen keskimäärin noin 40 prosenttia, jos tulomitoituslämpötilaa laskettaisiin 25 celsiusasteella.

Kaukolämpöverkon lämpötilan laskiessa lämmönjakokeskuksen koko kasvaisi lämmönsiirtokapasiteetin ylläpitämiseksi. Lämmön siirtymisen tehokkuus heikkenisi tuloämpötilan laskiessa ja tämän kompensoimiseksi pinta-alaa lämmönsiirtimissä tarvittaisiin lisää. Lämmönsiirtimien tehokas toiminta matalalämpötilaisessa kaukolämmössä vaatii lämmönsiirtimien vaihtamisen uusiin, matalammalle lämpötilalle suunniteltuihin lämmönsiirtimiin lämmön mahdollisimman tehokkaan siirron takaimiseksi. Eniten kokoa kasvaisivat kerrostalojen lämmönsiirtimet ja näin ollen kustannukset kasvaisivat kerrostaloissa eniten.

Uusimiskustannukset per laitteisto olisivat pientaloissa noin 6 000–8 000 euroa, rivitalossa noin 10 000–15 000 euroa ja kerrostaloissa noin 15 000–25 000 euroa. Lämmitysjärjestelmän tasapainotuksen ja säädön kustannukset voivat myös olla huomattavat. Kustannukset vaihtelevat esimerkiksi siitä johtuen onko aiemmin tehty toimenpiteitä ja uusittu esimerkiksi termostaatteja.

Tuettavien korjausten arvo olisi noin 80–100 miljoonaa euroa. Tuen määrä yhteensä olisi enintään 20 miljoonaa euroa vuosina 2022–2023.

Avustuksen jakamisella voisi olla negatiivisia vaikutuksia kustannuksiin, jos lämmitysjärjestelmien hinnat nousisivat avustusten myötä. Tällöin rakennusten omistajien kulut pysyisivät samoina avustuksesta huolimatta.

Esimerkiksi energiayhtiöt voisivat kohdistaa taloudellisia kannustimia rakennuksen omistajille ilman vaikutusta tämän avustuksen suuruuteen.

Yritystaloudelliset vaikutukset

Avustuksen arvioidaan lisäävän matalalämpötilaiseen kaukolämpöön soveltuvien laitteistojen kysyntää. Myös suunnitteluun ja toteutukseen sekä järjestelmien säätöön liittyvät liiketoimintamahdollisuudet voisivat lisääntyä hieman. Avustus mahdollistaisi tuotteiden kehittämisen lisäämällä kysyntää. Tämä voisi edistää yritysten kilpailukykyä myös Euroopan markkinoilla.

Avustuksen myötä siirtymä matalalämpötilaiseen kaukolämpöön saattaisi nopeutua, millä taas olisi yritysten kustannuksia laskeva vaikutus. Matalalämpötilaisessa kaukolämmössä tuotannon hyötysuhde paranisi ja näin ollen polttoainekulut yrityksillä laskisivat. Rakennusten siirtyminen uusiin lämmitysjärjestelmiin olisi siis myös yritysten kannalta taloudellisesti kannattavaa ja avustukset tämän siirtymän nopeuttamiseksi olisivat myös yrityksille taloudellisesti kannattavia.

Energiateollisuudelle tehdyn kyselyn mukaan:

”Helen arvioi: Uusimalla koko verkon alueella kaikista epäoptimaalisimmin toimivat asiakaslaitteet, pystyisimme laskemaan menolämpötilaa hiukan ympäri vuoden. Jos lämpötilaa voisi tiputtaa vuoden jokaisena tuntina yhden asteen verran, niin lämpöhäviöt pienenisivät vuositasolla noin 6 GWh eli yhden prosentin.

Länsirannikolla toimiva kaukolämpöyhtiö arvioi, että he pystyvät laskemaan vähintään yhden asteen (menoveden vuoden keskilämpötila), jos 5 % (20 kpl) heidän valit-

semiaan kohteita uusittaisiin uuden K1-suosituksen mukaisiksi. Samalla varmistettaisiin lisäksi, ettei missään tilanteessa jouduta ajamaan yli 90 ast. menoveden lämpötilaa.

Yleisesti keskusteluissa pienten kaukolämpöyhtiöiden kanssa on tullut esille, että jo muutaman asiakkuuden lämmönjakokeskuksen uusinnalla voi olla suuri vaikutus mahdollisuuteen laskea kaukolämpöverkon lämpötilaa. Usein näillä toimijoilla päätuotantolaitos on biolämpölaitos, jonka hyötysuhde paranee huomattavasti.”

Vaikutukset kansantalouteen

Suurimmat hyödyt matalalämpötilaiseen kaukolämpöön siirtymisestä saataisiin silloin, kun kaikki lämmönvaihtimet olisi vaihdettu uusiin, matalammille lämpötiloille soveltuviksi. Avustuksen arvioidaan auttavan tämän tavoitteen saavuttamista ja matalan kynnyistä vaihtaa lämmitysjärjestelmä uuteen. Rakennusten omistajien saama avustus helpottaisi lämmitysjärjestelmän vaihtavien taloudellista asemaa erityisesti pientaloissa ja asunto-osakeyhtiöissä, millä voisi olla kansantaloutta tukeva vaikutus.

Tuella olisi vähäinen vaikutus työllisyyteen. Mikäli avustuksen vuoksi käynnistetään hankkeita, joita ei olisi muuten käynnistetty voi vaikutus työllisyyteen olla suurempi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus toimii valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena, joka päättää avustuksen myöntämisestä ja hoitaa siihen liittyvät tehtävät. Hakemusten käsittelyyn tarvittaisiin jonkin verran lisäresurssia vuosille 2022–2023.

Muiden viranomaisten toimintaan avustuksella ei arvioida olevan vaikutusta.

Ympäristövaikutukset

Lyhyen aikavälin ympäristövaikutukset olisivat vähäisiä, koska lämmönvaihtimien uusiminen ei pelkkänä toimenpiteenä vaikuta rakennuksen energiantarpeeseen. Rakennuskohtaisia vaikutuksia saataisiin tekemällä samassa yhteydessä lämmitysjärjestelmän tasapainotus ja säätö. Tällä voi olla jopa viiden prosentin vaikutus vuosittaiseen lämmitysenergian tarpeeseen.

Keskipitkällä aikavälillä ympäristövaikutusten arvioidaan olevan hieman suurempia siinä vaiheessa, kun kaukolämpöverkon tai sen osan lämpötilaa voidaan laskea ja yhä suurempi osa kaukolämmöstä voitaisiin tehdä kokonaan ilman hiilidioksidipäästöjä tuottavaa polttamista.

Pitkällä aikavälillä ympäristövaikutukset ovat melko suuria, kun kaukolämpöverkossa virtaavan veden lämpötilan laskeminen enintään 90 celsiusasteeseen mahdollistaisi uusien lämmönlähteiden, kuten hukkalämpöjen, aurinkoenergialla tuotettujen lämpöjen ja geotermisen energian, tehokkaamman hyödyntämisen. Uusiutuvien lämmönlähteiden käytön mahdollistuminen ja lisääntyminen mahdollistaisi osaltaan fossiilisten polttoaineiden vähentämisen ja tietyllä aikavälillä myös siirtymisen pois fossiilisista polttoaineista.

Matalalämpötilaisista lämmönlähteistä voitaisiin ottaa paremmin lämpöä talteen esimerkiksi teollisuudessa, jossa hukkalämmön lämpötila voi olla tasolla, jota voitaisiin hyödyntää ilman lämpöpumppua, mikäli kaukolämpöverkko olisi matalalämpötilainen. Muita päästöihin vaikuttavia hyötyjä olisivat esimerkiksi geotermisen lämmön siirron tehostuminen paluulämpötilan laskiessa. Mikäli voitaisiin laskea myös menolämpötilaa, niin lämpökaivot voisivat olla matalampia kuin korkealla menolämpötilalla. Tämä parantaisi geotermisen lämmön tuotannon kannattavuutta. Samantapainen vaikutus olisi myös aurinkolämmön kanssa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kun kaikilla kaukolämmön asiakkailta eli kaikissa rakennuksissa olisi uusien mitoitustilapötilojen mukaiset kaukolämpölaitteistot, kaukolämpöverkon toimintalämpötiloja voitaisiin merkittävästi laskea nykyisestä.

Kun kaukolämpöverkon lämpötilaa voitaisiin laskea merkittävästi, niin sillä olisi merkitystä myös kaukolämpöverkon pitkäaikaiskestävyyteen, kun esimerkiksi lämmönvaihtelusta johtuva rasitus pienenesi.

Esimerkiksi energiayhtiöt voisivat kehittää taloudellisia lisäkannustimia, koska hyöty tulee suurelta osin heille. Niillä ei ole merkitystä tämän avustuksen saamisen kannalta.

Asetusehdotuksella ei arvioida olevan huomattavia vaikutuksia terveyteen koska siihen liittyvät vaatimukset eivät tiukkene. Terveyteen saattaisi olla jonkin verran positiivisia vaikutuksia koska järjestelmän tasapainotuksen ja säädön johdosta sisätilojen lämpöolosuhteet usein paranevat esimerkiksi lämpötilan tasaantumisen vuoksi.

Asetusehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia kansalaisten tai yritysten tietosuojaan tai tietoturvaan.

Asetusehdotuksella ei arvioida olevan sukupuolivaikutuksia.

5 Asetusehdotuksen valmistelu ja lausunnot

Asetusehdotus on valmisteltu ympäristöministeriössä virkatyönä yhteistyössä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn kanssa. Asetusehdotus oli lausuntokierroksella 17.6.–15.7.2022.

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Valtioneuvoston asetus avustuksista asuinrakennusten kaukolämpölaitteistojen uusimiseen matalalämpötilaiseen kaukolämpöön soveltuviksi vuosille 2022–2023

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään valtioneuvostulain (688/2001) 8§:n nojalla:

1 § Soveltamisala

Asetuksen 1 §:ssä säädettäisiin asetuksen soveltamisalasta. Asetuksessa säädettäisiin avustuksesta, jota myönnettäisiin asuinrakennusten matalalämpöiseen kaukolämpöön soveltuvien laitteistojen vaihtamiseen. Avustuksen myöntämiseen sovelletaan yleislakina valtionavustuslakia, jonka 8 §:n nojalla voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

2 § Valtionapuviranomainen

Tämän asetuksen toimeenpanoon liittyvissä tehtävissä sekä valtionavustuslain (688/2001) mukaisia toimintavaltuuksia käyttävänä valtionapuviranomaisena toimisi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

3 § Avustettavat hankkeet

Avustettavat kustannukset muodostuisivat rakennuksen kaukolämpölaitteiston uusimisesta sekä järjestelmän säädön, tasapainotuksen tai muun järjestelmän oikean toiminnan varmistavan toimenpiteen tekemisestä, mikäli toimenpide tehdään laitteiston vaihtamisen jälkeen samassa yhteydessä kuin vaihtaminen.

Myös usean pientalon muodostama asunto-osakeyhtiö käsiteltäisiin kaukolämpölaitteistojen lukumäärän mukaan, mutta tasapainotuksen ja säädön osalta asuinrakennusten lukumäärän mukaan. Yhdeksi laitteistoksi laskettaisiin omassa lämmönjakohuoneessa sijaitseva laitteisto. Yhdeksi lämmitysjärjestelmäksi laskettaisiin rakennuskohdainen lämmönjakojärjestelmä. Mikäli asunto-osakeyhtiössä olisi kerros- tai rivitaloja sekä pientaloja, niin kerros- ja rivitalot sekä pientalot käsiteltäisiin edellä kirjoitetun mukaisesti. Pientaloja ovat omakotitalot, paritalot ja ketjutalot.

4 § Avustuksen myöntämisen edellytykset

Avustus on tarkoitettu rakennuksille, joiden jäljellä oleva käyttöaika käyttötarkoituksen mukaiseen käyttöön on vähintään tehtävien toimenpiteiden elinkaaren mittainen.

Hakijan vastaa aina toimittamiensa selvitysten ja tositteiden sisällöstä ja totuudenmukaisuudesta.

Toteutuneet kustannukset voisi todentaa esimerkiksi esittämällä laskun, josta käy riittävällä tavalla ilmi myös laskutuksen kohteena olevan kiinteistön ja rakennuksen tiedot.

Avustuksen saamisen edellytys olisi myös se, ettei samaan tarkoitukseen ole myönnetty muuta julkista avustusta tai saatu tämän asetuksen mukaista avustusta aiemmin. Tätä avustusta olisi siis mahdollista saada vain yhden kerran kuhunkin laitteistoon.

Mahdollista paikallisen energiayhtiön tai muun toimijan maksamaa subventiota tai muuta insenttiiviä ei katsota julkiseksi avustukseksi, joka estäisi tämän valtionavustuksen saamisen.

5 § Avustuksen saaja

Avustuksia voitaisiin myöntää kaikille asuinrakennuksille. Avustuksen saaja on tarkoitus määritellä laajasti, jotta kaukolämpöverkon lämpötilan alenamisen mahdollisia ratkaisuja saataisiin kohdistettua mahdollisimman hyvin. Avustusta voitaisiin näin ollen myöntää muun muassa pientaloille, asunto-osakeyhtiömuotoisille kerrostaloille ja rivitaloille ja asunto-osuuskunnille. Pientaloja ovat omakotitalot, paritalot ja ketjutalot.

Avustusta voitaisiin myöntää asuinrakennuksen omistavalle yhteisölle riippumatta sen omistajista. Mikäli avustusta myönnettäisiin pientalojen omistajille tai asunto-osakeyhtiölle, jonka omistajat ovat suurelta osin yksityishenkilöitä, kyseessä ei olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

Toisin kuin energia-avustusta, kaukolämpöavustusta voitaisiin myöntää myös muille taloudellista toimintaa harjoittavalle yhteisölle. Kaukolämpöavustusta on perusteltua myöntää mahdollisimman laajasti, jotta kaukolämpöverkon lämpötilaa saadaan laskettua. Avustukset olisivat de minimis -tukea Euroopan komission antaman asetuksen (1407/2013) mukaisesti, kun avustusta hakee taloudellista toimintaa harjoittava yhteisö. Yleishyödyllisten yhteisöjen kohdalla avustukset olisivat ns. SGEI-tukea. Yleishyödyllisiksi yhteisöiksi katsottaisiin kunnat ja muut julkisyhteisöt, näiden omistamat yhtiöt sekä ARAn yleishyödyllisiksi nimeämät yhteisöt.

6 § Avustuksen määrä

Avustusta olisi mahdollista saada 2 000–4 000 euroa per uusittu laitteisto ja lisäksi 500–2 000 euroa per tasapainotettu ja säädetty järjestelmä, jos toimenpide tehdään laitteiston vaihdon jälkeen ja samassa yhteydessä.

7 § Avustuksen maksaminen

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi valtionavustuslain mukaisesti asettaa avustuspäätöksessä ehtoja joilla varmistetaan avustuksen edellytysten täyttyminen maksatuksen yhteydessä.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi tehdä pistokokeenomaisia tarkastuksia sillä tavalla kuin valtionavustuslaissa on säädetty valtionavustusviranomaisen toimivallasta.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi kohtuullisella työmäärällä arkistoida toimitetut tiedot siten, että niistä voidaan tehdä poimintoja esimerkiksi rakennusluokan ja vuosikymmenen tai muun hakuehdon perusteella.

8 § Avustuksen saajan selvitys- ja ilmoitusvelvollisuus

Avustuksen saaja on velvollinen esittämään maksatuspyynnön yhteydessä tässä pykälässä edellytetyt selvitykset avustuspäätöksessä tai tässä asetuksessa asetettuun määräaikaan mennessä.

9 § Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä syyskuuta 2022.

7 Laintarkastus

Asetus on ollut...