Eduskunta
Ympäristövaliokunta
ymv@eduskunta.fi

Viite: asiantuntijakuuleminen 9.11.2016 HE 220/2016 vp

Asiantuntijalausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö ja -rakennuslain muuttamisesta

YLEISET KOMMENTIT JA EHDOTUKSET

On ilahduttavaa todeta, että uusiutuvan energian hyödyntäminen on saatu Suomessa hyvään vauhtiin ja energiatehokkuuden parantaminen etenee laajalla rintamalla.

Energiatehokkuuden ja energiaomavaraisuuden merkittävä parantaminen on välttämätöntä. EU:n direktiivit ja hallitusohjelman linjaukset tarjoavat hyvän pohjan säädösten laatimiselle.

Rakennuksiin ja niiden tekniikkaan liittyy liikaa terveys- ja toimivuusongelmia. Säädökset eivät saa lisätä näitä, vaan niiden tulee mahdollistaa se, että rakennuksia pystytään suunnittelemaan, rakentamaan, ylläpitämään ja käyttämään niin, että hyvinvointi, terveys ja rakennusten toimivuus sekä energiatehokkuus varmistetaan nykyistä paremmin ja taloudellisesti kestävästi.

Hallituksen esityksen perusteluiden pohjalta on arvioitavissa, että säädösten **investointikustannusvaikutukset olisivat suuruusluokkaa 200-500 miljoonaa euroa vuodessa**. Käytännön kokemusten pohjalta voidaan arvioida, että **talot ja niiden tekniikka tulisivat olemaan nykyistä vaikeammin käytettäviä ja riskialttiita**. Samoin voidaan arvioida, että **hoidon ja ylläpidon kustannukset tulisivat nousemaan merkittävästi**. Vastaavasti on arvioitavissa, että **toteutuvat energiansäästöt tulisivat jäämään merkittävästi laskennallisen energiatehokkuuden parantumista pienemmiksi**.

Lähes nollaenergiasäädösten vaikutukset ovat tässä vaiheessa täysin annettavien asetusten varassa. Alla on sen vuoksi viittauksia juuri lausunnolla olleisiin asetusluonnoksiin.

E-luku ohjaamaan uusien rakennusten energiatehokkuutta

EU:n rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi edellyttää, että uudet rakennukset rakennetaan lähes nollaenergiarakennuksiksi, ja että niiden **energiatehokkuudelle asetetaan vähimmäisvaatimukset rakennusluokittain**.

Hallituksen esitykseen liittyvässä ympäristöministeriön asetusluonnoksessa **rakennuksen energiatehokkuutta kuvataan energiatehokkuuden vertailuluvulla (E-luku)**, joka on tullut tutuksi energiatodistuksista. **Uusien rakennusten energiatehokkuusvaatimuksissa on kansallisella tasolla perusteltua pitäytyä E-lukua koskevissa vaatimuksissa.**

Kuten hallituksen esityksen perusteluiden Ekosuunnittelu- ja energiamerkintädirektiiviä koskevassa osuudessa (s. 7-8) todetaan, on **tuotteiden energiatehokkuus EU:ssa voimakkaasti kasvava sääntelyala**. Sääntely on laajentunut viime vuosina enenevissä määrin myös rakennustuotteisiin.

Rakennustuotteita koskevia säädöksiä on annettu muun muassa kiertovesipumpuille, ilmanvaihtokoneille, lämmityslaitteille, käyttöveden lämmityslaitteille ja puhaltimille. Ekologisen suunnittelun vaatimukset on tähän mennessä asetettu 27 tuoteryhmälle ja valmistelussa on vaatimukset yli kolmellekymmenelle tuoteryhmälle. Energiamerkintävaatimukset on säädetty 15 tuoteryhmälle ja valmistelussa on vajaan kahdenkymmenen tuoteryhmän vaatimukset.

Euroopan komission nykyisiä ja tulevia asetuksia on sovellettava Suomessakin sellaisinaan kaikilta osiltaan. Näiden osalta ei tarvita erillistä kansallista sääntelyä.

Uusien rakennusten energiatehokkuuden ohjaus kannattaa **järjestää pääsääntöisesti ohjeilla ja informaatiolla**, kuten hallitusohjelmassakin linjataan. Se luo erinomaiset edellytykset toiminnan ja ammattiosaamisen aidolle kehittymiselle sekä uusien ratkaisujen hyödyntämiselle ja innovaatioille. Samalla **vältytään ylisääntelyltä ja hallinnollisen taakan lisäämiseltä.**

Lain tasolla on säädettävä energiatehokkuuden kannalta keskeisimmästä asiasta, eli vaatimustasoista tai ainakin niiden määräytymisen perusteista. Vaatimustasot on asetettava toiminnallisesti, teknisesti ja taloudellisesti kestävälle pohjalle. Hallituksen esityksessä energiatehokkuuden vaatimustasojen määräytyminen on jätetty asetusten varaan.

Sisäilmaolosuhteet ohjaamaan

Rakennusten perimmäinen tarkoitus on tarjota tarkoituksenmukaiset olosuhteet. Sisäilmaston vaatimustasot tulee asettaa laatutekijöiden avulla. Lämpöolosuhteiden ja kosteuden osalta näin onkin, mutta sisäilman laadun osalta on tarpeen päästä vastaavaan käytäntöön.

Hallituksen esitykseen liittyvien asetusluonnosten vaatimukset kohdistuvat paljolti asioiden ”varmisteluun” välillisin keinoin. Kaikkea ei kannata yrittää ohjata säädöksin.

Merkittävä osa asetuksen tavoitteista sopii parhaiten ohjeisiin. Esimerkiksi se, miten asukkaat, suunnittelijat ja rakennusvalvonta suhtautuisivat asuntojen osalta seuraaviin asetusluonnoksessa esitettyihin vähimmäisvaatimuksiin:

7 § Valaistusolosuhteet
Pääsuunnittelijan, erityissuunnittelijan ja rakennussuunnittelijan on suunniteltava rakennus siten, että sen tiloissa voidaan ylläpitää näkötehtävän edellyttämä valaistus tilojen suunniteltuna käyttöaikana. ***Valaistuksen suunnittelussa tulee ottaa huomioon valaistusvoimakkuus ja sen tasaisuus, värintoisto sekä ikkunoiden ja valaisimien aiheuttaman häikäisyn torjunta.***

Valaistuksen ryhmittely ja ohjaus on suunniteltava siten, että valaistusta voidaan ohjata toimintojen ja päivänvalon määrän mukaisesti.

Toimivat ratkaisut

Energiatehokkuutta ja sisäilmastoa koskevat **vähimmäisvaatimukset ja reunaehdot on asetettava siten, että rakennukset ovat muidenkin kuin huippuosaajien suunniteltavissa, toteutettavissa, käytettävissä ja ylläpidettävissä.** Säädöksiin **ei saa asettaa käytännön kannalta mahdottomia vaatimuksia.** Vaatimusten on oltava elinkaaritaloudellisesti kestävällä pohjalla, eli vaatimusten on oltava aidosti kustannusoptimaalisia. Vaatimusten on mahdollistettava kestävä kehitys ja innovatiiviset ratkaisut. Asetusluonnoksissa on muutostarpeita kaikista edellä mainituista näkökulmista. **Moni asetusluonnoksissa esitetyistä asioista sopii parhaiten ohjeisiin.**

Säädökset on ankkuroitava todellisuuteen

Laskennallisten energiatehokkuusvaatimusten kiristäminen näyttää vähentävän energiankulutusta yhä heikommin. Jos merkittävä osa säädöksillä laskennallisesti aikaansaatavasta energiansäästöstä jää toteutumatta, vie se pohjan päätöksenteolta ja taloudelta. Direktiivi hyväksyy sekä laskennallisen että toteutuneeseen energiankulutukseen pohjautuvan E-luvun määrittelyn. Molempien vaihtoehtojen hyödyntäminen on tulevaisuudessa tarpeen.

Pitkälle vietyjen talotekniikkaratkaisujen toimivuus ja todellinen elinkaariedullisuus jäävät jäsentemme kokemusten mukaan usein kauas odotetusta ja laskelmilla osoitetusta. Aivan liian usein joudutaan taistelemaan vuosia ennen kuin hieno ja kallis talotekniikka saadaan toimimaan edes jollain lailla. **Rakenteissa on edelleenkin liikaa kosteus- ja homevaurioita**. Asetusehdotuksia on muokattava niin, että ongelmat eivät pahene ja leviä kaikkeen uudisrakentamiseen.

Keskeisiä kriteerejä säädösten toimivuudelle ovat vaatimusten vaikutusten ennustettavuuden lisäksi mahdollistavuus sekä toimija-, ratkaisu- ja teknologianeutraalius. Ne ovat kestävän kehityksen avaintekijöitä. Säädösten käytännön vaikutuksia on tärkeä seurata ja analysoida jatkossa.

Lakiehdotukseen liittyvät yksityiskohtaiset kommentit ja ehdotukset ovat liitteenä.

RAKLI ry

Erkki Aalto
kehitysjohtaja

LIITE: YKSITYISKOHTAISET KOMMENTIT JA EHDOTUKSET

LIITE: YKSITYISKOHTAISET KOMMENTIT JA EHDOTUKSET

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, HE 220/2016 vp

1. Lähes nollaenergiarakennus 115 a §

On hyvä, että ehdotusluonnoksessa on pitäydytty tarkasti direktiivin mukaisessa lähes nollaenergiarakennuksen määrittelyssä. Kansallisilla päätöksillä ei ole mahdollista poiketa direktiivin vähimmäisvaatimuksista, vaikka siihen olisi painetta.

2. Energiatehokkuus 117 g §

HE-luonnoksen teksti
Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla suunnitellaan ja rakennetaan siten, että energiaa ja luonnonvaroja kuluu säästeliäästi.

Kommentti
Vaatimus siitä, että yksi taho pystyisi huolehtimaan monimutkaisissa hankkeissa tavoitteiden toteutumisesta, on käytännössä mahdoton. Hyvä lopputulos edellyttää kaikkien hankkeeseen osallistuvien myötävaikutusta ja osaamista. On varmistettava, että rakentamisen vastuut ovat tasapainossa rakentamisen monimutkaistumisen myötä muuttuvissa tilanteissa.

HE-luonnoksen teksti

Energiatehokkuuden vähimmäisvaatimusten täyttyminen on osoitettava laskelmilla. Energiatehokkuutta määritettäessä eri energiamäärät on muunnettava yhteenlaskettavaan muotoon energiamuotojen kertoimien avulla. Kunkin energiamuodon kerroin on annettava arvioimalla jalostamattoman luonnonenergian kulutusta, uusiutuvan energian käytön edistämistä sekä lämmitystapaa energiantuotannon yleisen tehokkuuden kannalta.

Ehdotus muutokseksi

Lisäys kohdan alkuun: Rakennuksen energiatehokkuus kuvataan ja sitä koskeva vaatimustaso asetetaan energiatehokkuuden vertailuluvulla (E-luku). Energiatehokkuuden vaatimustasot asetetaan siten, että ne ovat teknisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti kestävällä tavalla saavutettavissa. Energiatehokkuuden vertailulukua määritettäessä eri energiamäärät on muunnettava yhteenlaskettavaan muotoon energiamuotojen kertoimien avulla.

Perustelu
Lisäys on tarpeen, jotta asetuksenantovaltuutus on selkeästi rajattu ja tulevat vaikutukset ennakoitavia. On tärkeää avata lain tasolla se, että energiatehokkuus kuvataan ja sitä koskevat vaatimustasot asetetaan energiatehokkuuden vertailuluvulla (E-luku). **Lain tasolla on säädettävä kriteerit vaatimustasojen asettamiselle**.

HE-luonnoksen teksti

Rakennuksessa käytettävien rakennustuotteiden ja taloteknisten järjestelmien sekä niiden säätö- ja mittausjärjestelmien on oltava sellaisia, että energiankulutus ja tehontarve rakennusta ja sen järjestelmiä käyttötarkoituksensa mukaisesti käytettäessä jää vähäiseksi ja että energiankulutusta voidaan seurata.

Ehdotus

Poistetaan nämä vaatimukset säädöstasolta.

Perustelut
Ostoenergian kulutus mitataan pääsääntöisesti ja on energiamuodoittain hyvin seurattavissa jo nykyisellään, eikä sen osalta vaadita lisäsääntelyä. Yksittäisten isojen kulutuskohteiden ja muun energiankulutuksen seuranta on kyllä useissa tapauksissa järkevää, ja energiankulutuksen seurantamahdollisuudet paranevat jatkuvasti energiamarkkinoiden ja teknologian kehityksen myötä. Niitä koskevia vaatimuksia ei kuitenkaan ole perusteltua sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin, koska direktiivikään ei niitä edellytä.

Tehontarve ja -käyttö ohjautuvat energiamarkkinoilla, ja rakennuksen tehontarve määritellään suunnitteluvaiheessa. Rakennusten ajallisesti vaihteleva tehontarve ja -käyttö on erittäin monitahoinen kokonaisuus. Ohjeet, muu informaatio-ohjaus sekä energiatariffit tarjoavat toimivan pohjan markkinoiden toiminnalle. Tehontarvetta koskevien vaatimusten asettaminen maankäyttö- ja rakennuslaissa olisi vastoin hallitusohjelman linjauksia.

Pitää välttää päällekkäistä sääntelyä. Ohjeiden ja muun informaatio-ohjauksen sekä toiminnan ja ratkaisujen kehittäminen on kyllä tarpeen.

HE-luonnoksen teksti

”Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä energiamuotojen kertoimien lukuarvoista.”

Kommentti

Energiamuotojen kertoimia koskevien tarkempien säännösten antaminen valtioneuvoston asetuksena on jatkossakin perusteltua. Olisi hyvä varautua mahdollistamaan myös tapauskohtaisten kertoimien käyttö (esimerkiksi kaukolämpöverkkokohtaisesti).

HE-luonnoksen teksti

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä:

1) rakennuksen, rakennusosien ja teknisten järjestelmien energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksista sekä näiden laskentatavasta rakennuksessa;
2) energialaskennan lähtötiedoista ja selvityksistä;
3) energian kulutuksen ja siihen vaikuttavien tekijöiden mittaamisesta;
4) rakennuksen käyttötarkoituksen perusteella tapahtuvasta energiatehokkuuden vaatimustasojen asettamisesta ja luonnonvarojen säästeliään kulumisen ottamisesta huomioon niissä;
5) rakennustuotteista;
6) teknisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti toteutettavissa olevasta energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- tai muutostyön taikka käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä.

Ehdotus muutetuksi tekstiksi kommentteineen

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevia tarkempia säännöksiä:

1a) uuden rakennuksen käyttötarkoitusten perusteella tapahtuvasta energiatehokkuuden vaatimustasojen asettamisesta ja luonnonvarojen säästeliään kulumisen ottamisesta huomioon niissä sekä rakennuksen energiatehokkuuden laskentatavasta;

1b) olemassa olevan rakennuksen, rakennusosien ja teknisten järjestelmien energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksista sekä näiden laskentatavasta rakennuksessa luvanvaraisen korjaus- tai muutostyön tai käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä.

2) energialaskennan lähtötiedoista ja selvityksistä;

Perustelut

- asetuksenantovaltuudet selkeytyisivät oleellisesti. Hallituksen esityksestä on vaikea saada käsitystä siitä, mitä se tarkoittaisi käytännössä
- on tärkeä erotella uusia ja olemassa olevia rakennuksia koskevat vaatimukset
- mittauksia koskevien vaatimusten asettaminen olisi perusteltua vain, mikäli energiatehokkuuden osoittaminen perustuisi niihin.
- kohta ”rakennustuotteita” voidaan poistaa, koska direktiivi ei tätä edellytä. Vältetään myös riski päällekkäisestä sääntelystä EU-sääntelyn kanssa ja vältetään tarpeetonta sääntelyä, eikä lisätä hallinnollista taakkaa.