8.6.2020 HE 23/2020 vp.

Lainsäädäntöneuvos Sari Rapinoja

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE eduskunnalle laeiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspiste-valmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä ja maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa ympäristöministeriöltä otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Lausuntonaan ympäristöministeriö lausuu kunnioittaen seuraavaa.

1. Esityksen tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on panna EPBD 2018 -direktiivin velvoitteet kansallisesti täytäntöön mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Esityksen tavoitteena on lisätä sähköajoneuvojen latauspisteitä ja latauspistevalmiuksia rakennusten yhteydessä sekä edistää rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmien yleistymistä rakennuksissa. Esityksellä pannaan toimeen hallitusohjelman tavoitteita, jotka liittyvät asumisen ja rakentamisen hiilijalanjäljen pienentämiseen, hiilineutraalin yhteiskunnan rakentamiseen ja rakentamisen laadun parantamiseen sekä vähäpäästöiseen liikenteeseen.

2. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä. Lakiehdotus sisältäisi velvoitteen suunnitella ja asentaa sähköajoneuvojen latauspisteitä ja latauspistevalmiuksia. Lisäksi lakiehdotus sisältäisi velvoitteen muun rakennuksen kuin asuinrakennuksen varustamisesta automaatio- ja ohjausjärjestelmällä.

Sähköisen liikenteen latauspisteet ja latauspistevalmius

Asuinrakennukset: uudisrakentaminen ja laajamittaiset korjaukset

Uuteen ja laajamittaisesti korjattavaan asuinrakennukseen, jossa on yli neljä pysäköintipaikkaa tulisi asentaa latauspistevalmius niin, että myöhemmässä vaiheessa olisi mahdollista asentaa latauspiste jokaiseen pysäköintipaikkaan.

Lakiesityksessä ei esitetä vaatimuksia asentaa sähköajoneuvojen latauspisteitä asunto-osakeyhtiöön. Lakiesityksen edellyttämät toimenpiteet koskevat olemassa olevien asunto-

osakeyhtiöiden osalta vain latauspistevalmiuden asentamista rakennusten laajamittaisen korjauksen yhteydessä, jolloin myös pysäköintipaikkoja tai pysäköintipaikkojen sähköjärjestelmiä korjataan tai rakennuksen sähköjärjestelmiä (kun pysäköintipaikat sijaitsevat rakennuksen yhteydessä).

Pysäköintitalot

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että sellaiselle uudisrakentamisen ja laajamittaisen korjausrakentamisen kohteena olevalle pysäköintitalolle, joka olisi tarkoitettu yhden tai useamman asuinrakennuksen pysäköinnin järjestämiseen, olisi tehtävä latauspistevalmius niin, että jokaiseen pysäköintipaikkaan voidaan myöhemmin asentaa latauspiste. Velvoite koskisi, vaikka kyseisessä pysäköintitalossa ei energiaa käytettäisikään sisäilmaston ylläpitämiseen. EPBD 2018 -direktiivin soveltamisalaan kuuluvat rakennukset, joissa käytetään energiaa sisäilmaston ylläpitämiseen. Direktiiviin perustuvan sääntelyn lisäksi lakiehdotuksen 8 §:ään sisältyisi myös kansallista sähköajoneuvojen latausinfraa koskevaa sääntelyä sellaisten pysäköintitalojen osalta, joilla järjestetään asuinrakennuksen pysäköintiä.

Muut kuin asuinrakennukset

Uudisrakentaminen ja laajamittaiset korjaukset, kun pysäköintipaikkoja on yli 10:

- asennettava yksi suuritehoinen (yli 22 kW) LATAUSPISTE tai vaihtoehtoisesti:
    - vähintään yksi normaalitehoinen (3,7-22 kW) latauspiste, jos pysäköintipaikkoja on 11—50
    - vähintään kaksi normaalitehoista latauspistettä, jos pysäköintipaikkoja on 51—100
    - vähintään kolme normaalitehoista latauspistettä, jos pysäköintipaikkoja on yli 100
- asennettava LATAUSVALMIUS seuraavasti:
    - jos pysäköintipaikkoja on 11—30, olisi asennettava latausvalmius vähintään 50 prosenttiin pysäköintipaikoista;
    - jos pysäköintipaikkoja on yli 30, olisi asennettava latausvalmius vähintään 20 prosenttiin pysäköintipaikoista kuitenkin niin, että latausvalmiuden vähimmäismäärä ei tällöinkään saisi olla pienempi kuin 15.

Olemassa olevaan muuhun rakennukseen kuin asuinkäytössä olevaan rakennukseen, jossa on yli 20 pysäköintipaikkaa tulisi asentaa yksi latauspiste vuoden 2024 loppuun mennessä.

Ei-asuinrakennuksille ehdotetut sähköajoneuvojen latauspistevalmiutta ja latauspistettä koskevat velvoitteet eivät koskisi rakennuksia, jotka olisivat mikroyrityksen omistuksessa ja käytössä.

Rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmä

Lakiehdotus sisältäisi velvoitteen muun rakennuksen kuin asuinrakennuksen varustamisesta automaatio- ja ohjausjärjestelmällä. Velvoite koskisi sellaista uutta rakennusta, laajamittaisesti korjattavaa rakennusta tai olemassa olevaa rakennusta, jonka lämmitysjärjestelmän tai yhdistetyn tilojen lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia ja rakennusta, jonka ilmastointijärjestelmän tai yhdistetyn ilmastointi- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia. Olemassa olevien rakennusten osalta velvoite on toteutettava vuoden 2024 loppuun mennessä. Edellä mainitut velvoitteet ja niiden täyttyminen olisi sidottu maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupa- ja toimenpidelupaprosessiin. Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmää koskevat vaatimukset.

Rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmää ei tarvitsisi asentaa, jos automaatio- ja ohjausjärjestelmän asentaminen ei ole teknisesti tai taloudellisesti toteutettavissa taikka, jos rakennuksen lämmitys- tai ilmastointi- tai ilmanvaihtojärjestelmä ei ole sellainen, jota voitaisiin automaatiolla ohjata. Lisäksi rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmän vaatimukset katsottaisiin täyttyvän, jos automaatio- ja ohjausjärjestelmän vaatimukset voitaisiin täyttää useamman järjestelmän kokonaisuudella, joka myös voisi liittyä useaan rakennukseen.

Valvontaviranomaiset

Lakiehdotuksen valvontaviranomaisina toimisivat kuntien rakennusvalvontaviranomaiset ja Liikenne- ja viestintävirasto. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi valvoa olemassa olevien muiden kuin asuinrakennusten sähköajoneuvojen latauspisteitä. Muutoin lakia valvoisi kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Nyt ehdotetut tehtävät kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle voidaan katsoa luontevasti liittyvän maankäyttö- ja rakennuslain rakennuslupa- ja toimenpidelupaprosessiin. Kunnan rakennusvalvontaviranomaiset valvoisivat maankäyttö- ja rakennuslain perusteella luvanvaraisten hankkeiden yhteydessä ehdotetun lain noudattamista. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen valvontakeinot olisivat maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset ja luvituksen yhteydessä tapahtuvan valvonnan osalta mahdollisesti kasvava työmäärä voitaisiin huomioida lupamaksussa.

Olemassa olevien muiden kuin asuinrakennusten latauspisteiden valvonta ei sen sijaan ole yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen luvitusprosessiin, sillä näiden rakennusten kohdalla velvoitteen laukaisee pelkästään ajankuluminen. Olemassa olevien rakennusten valvonta olisi siten aivan uudentyyppinen valvontatehtävä kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Tehtävä ei luontevasti sovi kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Kuntien rakennusvalvontaviranomaisilla on jo nykyisin hyvin monenlaisia tehtäviä. Nämä hyvin moninaiset tehtävät on koettu jo nykyisin ongelmana ja haittaavan kuntien rakennusvalvontaviranomaisen mahdollisuutta keskittyä päätehtävien hoitoon.

Olemassa olevien muiden rakennusten kuin asuinrakennusten sähköajoneuvojen latauspisteiden valvonta ehdotetaan edellä mainituista syistä annettavaksi Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi. Liikenne- ja viestintävirasto toimii tällä hetkellä jakeluinfralain

mukaisena valvontaviranomaisena valvoen julkisia latauspisteitä koko maan osalta. Siten olemassa olevien rakennusten latauspisteiden valvonta vahvistaisi Liikenne- ja viestintäviraston asemaa latauspisteiden valvovana viranomaisena. Valvontaa Liikenne- ja viestintävirasto voisi tehdä esimerkiksi muun valvontatoimensa yhteydessä tai keskittää latauspisteiden valvonnan kokonaan yhdelle henkilölle. Arvion mukaan noin 30 000 rakennusta olisi Liikenne- ja viestintäviraston valvottavana. Valvonnan arvioidaan työllistävän Liikenne- ja viestintävirastoa vuosina 2024-2030 noin 0,5—1 henkilötyövuotta.

Automaatio- ja ohjausjärjestelmän valvonta on ehdotettu kokonaisuudessaan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, koska niihin liittyvä valvonta liittyisi maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupa- ja toimenpidelupaprosessiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutos

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että maankäyttö- ja rakennuslakia muutettaisiin niin, että ehdotetun lain mukaisen automaatio- ja ohjausjärjestelmän asentaminen tulisi toimenpideluvanvaraiseksi toimenpiteeksi.

Vaihtoehtoinen neuvontamenettely

Rakennusten ilmastointijärjestelmien sekä lämmitysjärjestelmien energiatehokkuuden suhteen direktiivi mahdollistaa joko lakisääteisen tarkastusmenettelyn tai neuvontaan perustuvan vaihtoehtoisen menettelyn, jos sen vaikutukset vastaavat lakisääteisiä tarkastuksia. Esityksessä ehdotetaan, että käytettäisiin vaihtoehtoisia neuvontamenettelyjä sekä ilmastointijärjestelmien että lämmitysjärjestelmien osalta.

3. Direktiivin toimeenpanon kunnianhimon taso ja direktiivin perustaso

Hallitus on linjannut tason, jolla Suomi toimeenpanisi EPBD 2018 –direktiivin. Hallituksen linjaama taso on osaksi kunnianhimoisempi kuin EPBD 2018 –direktiivin toimeenpanon perustaso.

Direktiivi ehdotetaan toimeenpantavaksi ehdotetun lain 2 luvun osalta siten, että olemassa olevien rakennusten vaatimukset olisivat direktiivin perustason mukaisia.

Hallituksen esityksen velvoitteet sähköautojen latauspisteille ja latauspistevalmiudelle ovat osaksi direktiivin vaatimuksia kunnianhimoisempia liittyen uusiin ja laajasti korjattaviin rakennuksiin. Erityisesti uudisrakentamisen ja laajamittaisen peruskorjauksen yhteydessä on kustannustehokasta varmistaa riittävä latauspisteiden määrä. Myös latauspistevalmiuden asentaminen on edullisinta rakennusvaiheessa ja laajamittaisen peruskorjauksen yhteydessä ja lisäksi se säästää merkittävästi tulevaisuuden latauspisteinventoinneissa.

Hallitus nosti osan velvoitteista kunnianhimoa direktiivin perustasosta, jotta uusi laki tukisi mahdollisimman hyvin liikenteen sähköistämistä ja sitä kautta ilmastonmuutoksen hillintää. Suomella on erittäin kunnianhimoiset päästövähennystavoitteet liikennesektorilla. Tavoitteena on puolittaa liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa fossiiliton liikenne vuoteen 2045 mennessä. Käytännössä tavoitteen saavuttaminen edellyttää

sähköautojen huomattavaa yleistymistä. Sähköautojen yleistymiseen tulee vaikuttamaan EU:ssa sovitut autonvalmistajille asetetut hiilidioksidin raja-arvot vuosille 2025 ja 2030. Raja-arvojen myötä sähköautojen markkinaosuus kasvaa huomattavasti lähivuosina. Raja-arvojen lisäksi puhtaita ajoneuvohankintoja koskeva direktiivi asettaa tiukat sähköautotavoitteet julkisen sektorin ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoille. EPBD 2018 -direktiivin osittain tiukemmat vaatimukset varmistavat riittävän latausinfrastruktuurin kehityksen suhteessa Suomen sähköautotavoitteisiin. Liikenteen sähköistäminen on tärkeä toimi matkalla hiilineutraaliin Suomeen 2035.

Ympäristöministeriö katsoo, ettei lakiesityksen vaatimustasoa ole syytä muuttaa koronaviruksen aiheuttaman pandemian takia. Hallituksen linjausta on perusteltu edellä ja perustelut ovat ympäristöministeriön käsityksen mukaan pandemiasta huolimatta edelleen relevantteja.

EPBD 2018 –direktiivin perustaso liittyen sähköajoneuvojen infrastruktuuriin

EPBD 2018 –direktiivin mukainen perustaso on seuraava:

1) Asuinrakennukset - uudisrakentaminen ja laajamittaiset korjaukset: kun on yli 10 pysäköintipaikkaa, on asennettava putkitus eli putket sähkökaapeleita varten, jotta jokaiseen pysäköintipaikkaan voidaan myöhemmässä vaiheessa asentaa latauspiste.

2) Muut kuin asuinrakennukset - uudisrakentaminen ja laajamittaiset korjaukset: kun yli 10 pysäköintipaikkaa, on asennettava vähintään yksi latauspiste ja lisäksi putkitus siten, että vähintään viidesosaan pysäköintipaikoista voi myöhemmin asentaa latauspisteen.

3) Olemassa olevat muut kuin asuinrakennukset: kun yli 20 pysäköintipaikkaa, on asennettava yksi latauspiste 1.1.2025 mennessä. (EPBD 2018 –direktiivissä ei säädetä latauspisteiden lukumäärästä, jäsenvaltiot päättävät siitä itse. Euroopan komission mukaan lukumäärä ei voi olla nolla, joten yksi latauspiste on minimivaatimus).

4. Vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset[1]

Sähköisen liikenteen latauspisteet ja latauspistevalmius

Hallituksen linjaaman direktiivin toimeenpanon tason kustannukset:

[1] Hallituksen esityksen vaikutusten arviointi perustuu pääosin seuraaviin ympäristöministeriön selvityksiin:

1. Suomen ympäristökeskus, Tampereen ammattikorkeakoulu, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Benviroc Oy ja Aalto yliopiston kauppakorkeakoulu ”Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin muutosten kansallisen toimeenpanon vaikutusten selvitys ja arviointi: Automaatiovelvoite, tekniset järjestelmät sekä lämmitys- ja ilmastointijärjestelmien tarkastukset”
2. Motiva Oy ”Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD) mukaiset sähköautojen la-tausvalmiudet ja latauspistevaatimukset”
3. Motiva Oy ”Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin artikloiden 14 ja 15 mukaisen vaihtoehtoisen menettelyn vaikutusarvio”.
   Edellä mainitut selvitykset ovat luettavissa valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella YM007:00/2019.

Hallituksen linjaamalla EPBD 2018 –direktiivin perustasoa kunnianhimoisemmalla toimeenpanolla latauspisteiden ja latauspistevalmiuksien asentamisesta aiheutuvat kustannukset arvioidaan olevan vuosina 2020–2024 noin 41-49 miljoonaa euroa vuodessa. Vuodesta 2025 eteenpäin kokonaiskustannukset olisivat arvion mukaan noin 26-34 miljoonaa euroa vuodessa. Ehdotetulla lailla arvioidaan syntyvän vuoteen 2030 mennessä noin 73 000–97 000 latauspistettä ja 560 000–620 000 latauspistevalmiutta.

Direktiivin perustason mukaiset kustannukset

Vertailutietona esitetään kustannukset, jotka aiheutuisivat, jos EPBD 2018 –direktiivi toimeenpantaisiin direktiivin perustason mukaan. Motiva Oy:n selvitysten lisäksi ympäristöministeriö tarkasteli erilaisten vaihtoehtojen kustannuksia. EPBD 2018 –direktiivin perustason mukaan sähköajoneuvojen latauspisteiden ja latauspistevalmiuksien asentamisesta aiheutuvat kustannukset arvioidaan olevan vuosina 2020–2024 keskimäärin 36 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä putkituksen osuus olisi keskimäärin 15,5 miljoonaa euroa ja peruslatauspisteiden osuus keskimäärin 20,5 miljoonaa euroa vuodessa. Vuodesta 2025 eteenpäin kokonaiskustannukset arvioidaan olevan keskimäärin 19,5 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä putkituksen osuus olisi keskimäärin 15,5 miljoonaa euroa ja peruslatauspisteiden osuus keskimäärin 4 miljoonaa euroa vuodessa. EPBD 2018 –direktiivin perustason perusteella asennettaisiin 73 000 peruslatauspistettä ja 326 000 latauspistevalmiutta vuoteen 2030 mennessä.

Rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmä

Automaatio- ja ohjausjärjestelmän käytöstä tulee rakennuksen omistajalle säästöä pitkällä aikavälillä. Nettosäästöt ovat Suomen ympäristökeskuksen mukaan 0,7 miljoonasta eurosta 5,9 miljoonaan euroon vuodessa.

Suomen ympäristökeskuksen arvion mukaan automaatiojärjestelmillä saavutettavat energiakustannusten säästöt ylittävät järjestelmien asentamisen kustannukset ja arvion mukaan investoinnin takaisinmaksuaika olisi noin 2,5-3 vuotta.

<u>Ympäristövaikutukset</u>

Lakiehdotus parantaa sähköisen liikenteen edellytyksiä. Sähköautojen käytön lisääntyminen vaikuttaa myönteisesti liikenteen päästöihin.

Automaatio- ja ohjausjärjestelmä parantaa rakennuksen energiatehokkuutta. Ehdotuksessa esitetyille rakennuksille kohdistuva automaatiovelvoitteen vuotuinen vaikutus energiansäästöön on vuoteen 2025 mennessä 195–270 gigawattituntia ja päästöihin -40…-55 tonnia hiilidioksidia.

5. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Johdanto

Erityisesti lakiehdotuksen 7 ja 13 § on tarpeen arvioida perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden kannalta. Lakiehdotuksen

18 § on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan kannalta.

5.1 Omaisuudensuoja

Suomen perustuslain omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Pykälän 1 momenttiin sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Momentin mukainen omaisuudensuoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Pykälän 2 momentti koskee pakkolunastustilanteita, joilla tarkoitetaan sellaista omistusoikeuden tai muun varallisuusoikeuden siirtoa yksityiseltä oikeussubjektilta toiselle oikeussubjektille tavalla, joka voidaan toteuttaa alkuperäisen oikeudenhaltijan suostumuksesta riippumatta ja tässä mielessä pakolla. Perustuslain 15 §:n 2 momentin sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen.

Koska ehdotettavassa esityksessä ei ehdoteta pakkolunastusta tai siihen verrattavaa toimenpidettä, on ehdotusta arvioitava perustuslain 15 §:n osalta ainoastaan omaisuuden käytön rajoittamisen kannalta. Kokonaisarvioinnin perusteella voidaan päätyä siihen, ettei kyseessä ole sellaisia erityisiä rajoitustoimenpiteitä, joista aiheutuisi omaisuuden kokonaisvaltainen arvonmenetys. Ehdotetut toimenpiteet ovat kohtuullisia. Nykyään omaisuudensuojasäännöksen tulkinta on yleisesti ottaen muuttunut enemmän käyttörajoituksia painottavaan suuntaan[2].

Rakennuksen omistajaan kohdistuvia velvoitteita

Lakiehdotukseen sisältyy useita rakennuksen omistajaan kohdistuvia velvoitteita. Velvoitteet koskevat uudisrakentamista, laajamittaisesti korjattavia rakennuksia ja olemassa olevia rakennuksia.

Uudisrakentaminen ja laajamittaisesti korjattavat rakennukset

Ehdotetun lain uudisrakentamista (5, 8 §:n 1 momentti ja 11 §) ja laajamittaista korjaamista (6, 8 §:n 2 momentti ja 12 §) koskevat velvoitteet ovat verrattavissa muihin uudisrakentamisessa ja korjausrakentamisessa huomioon otettaviin käyttövapautta ja omistajan määräysvaltaa rajoittaviin velvoitteisiin. Rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi jatkossa huolehdittava, että voimassa olevien velvoitteiden lisäksi myös ehdotetun lain mukaiset velvoitteet täyttyvät. Ehdotetulla sääntelyllä voi olla vaikutusta rakentamisen kustannuksiin. Omaisuuden suojaan esitys ei tarkoita sellaisia rajoituksia, että se vaikuttaisi omistajan vapauteen käyttää omaisuuttaan. Säädettäväksi ehdotettavista velvoitteista

[2] Ks. esim. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 6/2010 vp.

erityisesti uusiin rakennuksiin kohdistuvien velvoitteiden voidaan katsoa valtiosääntöisesti merkitsevän sellaista omaisuuden käytön sääntelyä, jota ei voida pitää omaisuudensuojaan kohdistuvana rajoituksena.

Olemassa olevat rakennukset

Ehdotettava laki sisältää olemassa olevaan rakennuskantaan kohdistuvia taannehtivia velvoitteita. Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan rakennuksen omistajan olisi huolehdittava, että käytössä olevassa muussa rakennuksessa kuin asuinrakennuksessa, jossa olisi enemmän kuin 20 pysäköintipaikkaa rakennuksen sisäpuolella tai kiinteistöllä, olisi vähintään yksi latauspiste viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2024. Ehdotettu velvoite olisi EPBD 2018 –direktiivin perustason mukainen.

Lisäksi lakiehdotuksen 13 §:n mukaan rakennuksen omistajan olisi huolehdittava, että käytössä oleva muu rakennus kuin asuinrakennus olisi varustettu rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmällä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2024. Velvoite koskisi sellaista olemassa olevaa rakennusta, jonka lämmitysjärjestelmän tai yhdistetyn tilojen lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia ja rakennusta, jonka ilmastointijärjestelmän tai yhdistetyn ilmastointi- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia. Ehdotettu 13 §:n velvoite olisi EPBD 2018 –direktiivin perustason mukainen.

Rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmän asentamisvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi useita poikkeamismahdollisuuksia 15 §:ssä. Rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmää ei tarvitsisi asentaa, jos automaatio- ja ohjausjärjestelmän asentaminen ei ole teknisesti tai taloudellisesti toteutettavissa taikka, jos rakennuksen lämmitys- tai ilmastointi- tai ilmanvaihtojärjestelmä ei ole sellainen, jota voitaisiin automaatiolla ohjata. Lisäksi rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmän vaatimukset katsottaisiin täyttyvän, jos automaatio- ja ohjausjärjestelmän vaatimukset voitaisiin täyttää useamman järjestelmän kokonaisuudella, joka myös voisi liittyä useaan rakennukseen.

Perusoikeuksien rajoittaminen

Omaisuuden suoja sisältää omistajalle kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan sekä myös määrätä siitä. Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvin erilaisin kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Omaisuuden suojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyysarvioinnin tulee perustua perusoikeusjärjestelmään kokonaisuutena, jossa lisäksi keskeisiä ovat erityisesti sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, suhteellisuusvaatimus, rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ydinalueeseen, oikeusturvavaatimus ja rajoituksen tulee olla sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Säädettäväksi ehdotettavista velvoitteista selkeästi perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan kohdistuvina käyttörajoituksina voidaan pitää olemassa oleviin rakennuksiin kohdistuvia velvoitteita (7 ja 13 §), joilla voidaan katsoa olevan merkitystä myös sopimussuhteiden pysyvyyden suojan kannalta. Perustuslain 15 §:n 1 momentin

säännös omaisuuden suojasta turvaa laillisesti syntyneitä oikeussuhteita ja niiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti tällaisten suhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi[3]. Suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa[4]. Perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa toiminnan kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi osapuolten oikeusasemaa[5]. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta[6].

Esityksessä rakennuksen omistajalle ehdotetaan säädettäväksi velvoitteita, jotta saataisiin turvattua perusoikeus ympäristöön. Rakennuksen omistajan päätäntävaltaa ehdotetaan tältä osin rajoitettavaksi. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tämänkaltaisia omaisuuden käytön rajoituksia perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojasäännöksen ja perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen näkökulmasta[7]. Esityksellä pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistävään lainsäädäntöratkaisuun.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perusoikeussäännöksiin sisällytettiin perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös. Tästä johtuen omaisuuden käyttörajoituksien arviointi ei enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen palautuvat ympäristön-, luonnon- ja maisemansuojelulliset perusteet ovat erityisen painavia arvioitaessa nyt käsillä olevaa sääntelyehdotusta, jonka tavoitteena on luonnolle ja ympäristölle sekä ihmisten terveydelle haitallisen hiilidioksidi-päästöjen vähentäminen ja ilmaston muutoksen hillintä. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että koskien suojelua koskevat lausunnot on annettu ennen nykyisen ympäristöperusoikeussäännöksen säätämistä[8]. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille.

Lain 7 ja 13 §:n velvoite tarkoittaisi käytännössä sitä, että ne rajoittaisivat rakennuksen omistajan oikeutta itse määrätä siitä, millaisilla ominaisuuksilla jo olemassa oleva rakennus olisi varustettava. Lakiehdotuksen 7 ja 13 §:n mukainen velvoite ei koskisi asuinrakennuksia. Pykälän 7 velvoite ei myöskään koskisi mikroyritysten omistuksessa ja käytössä olevia rakennuksia. Lain 7 §:n velvoite on rajattu rakennuksiin, joissa on enemmän kuin 20 pysäköintipaikkaa. Velvoite koskisi pääsääntöisesti oikeushenkilöitä ja yleensä suurempia yrityksiä. Latauspisteiden asentaminen koskisi rakennuksen pysäköintipaikkoja, jotka sijaitsevat rakennuksen sisäpuolella tai kiinteistöllä, jossa

[3] Ks. esim. 25/2005 vp, 31/2006 vp ja 4/2008 vp.
[4] Ks. esim. 13/2003 vp, 21/2004 vp, 25/2005 vp ja 4/2008 vp.
[5] Ks. esim. PeVL 45/2002 vp, 13/2003 vp, 21/2004 vp, 25/2005 vp ja 4/2008 vp.
[6] Ks. esim. PeVL 63/2002 vp, 1/2003 vp, 13/2003 vp, 21/2004 vp ja 25/2005 vp.
[7] Asiaa on käsitelty esimerkiksi PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp.
[8] Ks. esim. PeVL 61/2010 vp ja PeVL 8/2007 vp.

rakennus sijaitsee. Lain 7 §:n mukaan olemassa oleviin rakennuksiin kohdistuvat velvoitteet eivät olisi luvanvaraisia, vaan näiden rakennusten kohdalla velvoitteen laukaisisi ajan kuluminen, sillä näihin rakennuksiin pitäisi asentaa latauspiste 31 päivänä joulukuuta 2024 mennessä. Motiva Oy:n Latauspiste-raportin arvion mukaan ei-asuinrakennuksia, joissa on yli 20 pysäköintipaikkaa, olisi 50 200 kappaletta. Tästä luvusta olisi kuitenkin vähennettävä rakennukset, jotka eivät täytä EPBD-direktiivin rakennuksen määritelmää kuten seinättömät tai rakennukset, joita ei lämmitetä. Tilastokeskuksen lämmitystapajakauman perusteella arvioidaan lämmitettyjä rakennuksia olevan noin 30 000 kappaletta. Latauspiste-raportissa perustason latauspisteen kustannuksena on käytetty 1 100–2 300 euroa/kappale (alv 0%) sisältäen työkustannukset. Mitä luultavimmin latauspisteiden hinnat tulevat laskemaan 2020-luvulla.

Lain 13 §:n velvoite on rajattu koskemaan suurehkoja ei-asuinrakennuksia, joissa energian kulutus on tyypillisesti suuri. Kyseisen suuruisia rakennuksia omistaa yleisesti yritykset ja julkisyhteisöt, eivät yleensä luonnolliset henkilöt. Kyseisen kokoluokan rakennuksia on arvioitu olevan noin 8 500. Käytännössä kaikissa tämän kokoluokan rakennuksissa on jo automaatiojärjestelmä ja suurin osa näistä järjestelmistä päivitettäisiin direktiivin velvoittamalle tasolle vuoteen 2025 mennessä ilman ohjaustakin. Säädösohjaus koskisi noin 1 440–2 015 rakennusta, joiden automaatio- ja ohjausjärjestelmän päivitys aikaistuisi käytännössä 1–5 vuodella EPBD 2018-direktiiviohjauksen vaikutuksesta.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle[9].

Ympäristön suojelua ja ilmaston muutoksen hillintää voidaan pitää sellaisina yhteiskunnallisina intresseinä, jotka oikeuttavat ehdotetunlaisen sääntelyn antamisen. Olemassa oleviin rakennuksiin kohdistuvia käyttöoikeuden rajoituksia voidaan pitää välttämättöminä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi ja ilmaston muutoksen hillitsemiseksi. Tärkeä yleinen etu puoltaa hiilidioksidipäästöjen vähentämistä ja liikenteen muuttamista päästöttömäksi ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Sähköajoneuvojen latausinfran lisäämistä voidaan pitää välttämättömänä, jotta liikenteen hiilidioksidipäästöjä saadaan pienennettyä ja liikennettä sähköistettyä. Sähköautojen riittävän latauspisteinfran oikea-aikainen rakentuminen on osaltaan edellytyksenä sähköajoneuvokannan merkittävälle yleistymiselle. Ehdotetusta sääntelystä hyötyisi yhteiskunnan lisäksi myös rakennuksen omistaja.

Ehdotetun lain 13 §:ssä tarkoitetuissa suurehkoissa rakennuksissa on yleensä useita teknisiä järjestelmiä, jolloin on mahdollista, että ne toimivat toisiaan vastaan esimerkiksi siten, että toinen järjestelmä lämmittää ja toinen järjestelmä jäähdyttää. Ehdotetun lain 13 §:n mukaisen rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmän uudistuksen myötä voitaisiin

[9] Ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp.

varmistaa, että eri järjestelmät toimivat paremmin yhteen rakennuksessa. Tehokkaamman rakennuksen energiatehokkuuden vuoksi rakennuksen energiakustannukset jäävät pienemmäksi rakennuksen elinkaaren ajalla tarkasteltuna ja tuovat näin säästöjä rakennuksen omistajalle. Automaatio- ja ohjausjärjestelmän ansiosta olisi odotettavissa, että sisäilma saadaan pidettyä hyvänä energiatehokkaasti ja näin uudistuksella olisi myös terveysvaikutuksia. Myös ehdotetun lain 7 §:n tilanteissa latausinfran rakentaminen tulee vaikuttamaan olemassa olevien rakennusten arvoon positiivisesti ja samalla vaikuttamaan osaltaan välillisesti ilmanlaatuun, kun sähköisen liikenteen myötä hiilidioksidipäästöjä saadaan vähennettyä.

Lakiehdotuksen 7 ja 13 §:ssä rakennuksen omistajalle ehdotetaan annettavan aikaa lähes viisi vuotta varautua velvoitteen täyttämiseen. Kyse olisi siis suhteellisen pitkästä ajasta, jonka kuluessa rakennuksen omistajan olisi mahdollista varautua velvoitteen täyttämiseen ennen kuin se tulee velvoittavaksi.

Käyttörajoituksiin liittyvän korvausvelvollisuuden osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua[10].

Ehdotettavat säännökset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Säännösten voidaan katsoa olevan oikeassa suhteessa ilmastotavoitteen saavuttamiseksi. Uudisrakentamiselle ja laajamittaisesti korjattaville rakennuksille on ehdotettu EPBD 2018-direktiivin perustasoa kunnianhimoisempia vaatimuksia, mutta olemassa oleville rakennuksille ehdotetaan EPBD 2018-direktiivin perustason vaatimuksia. Ehdotettuja säännöksiä voidaan pitää välttämättöminä EPBD 2018 -direktiivin täysimääräiseksi toimeenpanemiseksi.

5.2 Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen mukainen vastuu ympäristöstä toteutuu aineellisen lainsäädännön kautta. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Esityksen tavoitteena on lisätä sähköajoneuvojen latauspisteiden infrastruktuuria rakennuksissa ja edistää rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmien lisääntymistä rakennuksissa kiihtyvän ilmaston muutoksen hillitsemiseksi. Tällaiset tavoitteet sopivat

[10] Ks esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp.

hyvin yhteen perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden kanssa, sillä ehdotettu lakiesitys turvaisi osaltaan ympäristöperusoikeuden toteuttamista.

Esitykseen sisältyy rakennuksen omistajaan kohdistuvia velvoitteita, joilla on merkitystä arvioitaessa 20 §:n 2 momentissa säädettyä velvoitetta, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään turvaamaan jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön siten, että rakennuksen omistajalle ehdotetaan säädettäväksi pakollisia velvoitteita rakentaa sähköajoneuvojen latausinfraa ja rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmä ilmaston muutoksen hillitsemiseksi.

Tässä yhteydessä on syytä myös korostaa ehdotetun sääntelyn kytkentää EU:n oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista juontuviin valtion velvoitteisiin. EU ja sen jäsenvaltiot toimeenpanevat Pariisin ilmastosopimuksen mukaiset päästövähennykset yhdessä. EU:ssa on hyväksytty yhteinen tavoite vähentää päästöjä vähintään 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Esitys toisaalta turvaa ympäristöperusoikeutta ja toisaalta rajoittaa omaisuudensuojan perusoikeutta.

5.3 Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Lakiehdotuksen 18 §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston tarkastusoikeudesta. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus ehdotetun lain noudattamisen valvontaa varten päästä alueelle tai huoneistoon tai muuhun tilaan, jonne pääsy on ehdotetussa laissa tarkoitetun valvonnan kannalta tarpeen, sekä tehdä siellä valvontaan liittyviä tarkastuksia. Huomioiden perustuslakivaliokunnan aikaisempi tulkintakäytäntö tarkastusoikeutta ei ole ulotettu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin[11]. Ehdotuksen 18 §:ään on otettu perustuslakivaliokunnan edellyttämä viittaus hallintolain 39 §:ään. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kun on kyse valvontatyyppisistä tarkastuksista, tulisi tarkastussäännöksessä viitata hallintolain 39 §:ään, jotta menettelylliset ja oikeusturvatakeet tulisivat taatuiksi[12]. Ehdotetun sääntelyn ei arvioida muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n kannalta.

[11] Asiaa on käsitelty esimerkiksi PeVL 6/2010 vp, PeVL 65/2010 vp.
[12] Ks. PeVL 5/2010 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 5/2013 vp.