Tarja Häkkinen, tekn.tri, erikoistutkija 10.10.2022 SYKE/2022/1824

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Viite: Lausuntopyyntö 26.9.2022

Asia: Asiantuntijalausuntopyyntö, HE 139/2022 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, Ympäristövaliokunta tiistai 18.10.2022 klo 10.00

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Asiantuntijalausuntopyyntö, HE 139/2022 vp

Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristövaliokunnalle ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Lakiesityksen keskeiset tavoitteet

Suomen ympäristökeskus pitää lakiesitystä tärkeänä ja hyvänä. Lakiesityksen keskeiset uudet tavoitteet koskevat rakentamisen ilmastovaikutuksien hillitsemistä, elinkaariominaisuuksien hallintaa ja rakentamista koskevien tietojen organisointia ja saatavuutta sekä digitaalisuutta. Suomen ympäristökeskuksen lausunto kohdistuu erityisesti näihin uusiin näkökohtiin.

Rakennuksilla on hyvin merkittävä vaikutus Suomen kasvihuonekaasupäästöihin, energian kulutukseen, materiaaliresurssien käyttöön ja ympäristön ja asumisen laatuun. Toisaalta oikein valituilla suunnittelun, rakentamisen ja korjaamisen menetelmillä ja ratkaisuilla on suuri potentiaalinen vaikutus päästösäästöihin ja ihmisten hyvinvointiin. Ehdotuksen mukainen rakentamislaki on tärkeä askel kohti ympäristötietoista rakennusalaa, joka ottaa rakentamisen valinnoissa huomioon rakennusten elinkaariominaisuudet, rakennusten aiheuttamat ilmastovaikutukset sekä vaikutukset energia- ja materiaaliresurssien käyttöön.

Ehdotuksen mukainen laki merkitsee myös suurta edistystä kaikkien rakentamista koskevien tietojen digitalisoinnissa ja siihen perustuvassa tietojen paremmassa hallittavuudessa, ylläpidettävyydessä ja saatavuudessa tarpeisiin, joita aiheutuu rakennuskannan seurannassa ja rakennusten ylläpidossa, korjaamisessa, muuttamisessa ja purkamisessa.

Uudet käsitteet (2 § Määritelmät)

Lakiesitys tuo rakentamiseen keskeisiin näkökulmiin uusia käsitteitä. Näistä erityisesti hiilijalanjälki ja elinkaari ovat hyvin tarpeellisia sekä uusien ja korjattavien rakennuksien suunnitteluun uuden lain myötä tulevia huomioon otettavia asioita.

Ohjauksen uudet näkökulmat (5 § Rakentamisen ohjauksen lähtökohdat)

Rakentamisen ohjauksen keskeiseksi uudeksi näkökulmaksi tulee ilmastomuutoksen hillitseminen. Esityksen mukaan rakentamisen on hillittävä ilmastonmuutosta perustumalla elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, energiatehokkaisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kiertotaloutta edistäviin ratkaisuihin.

Ilmastomuutoksen hillitsemisen ottaminen uudeksi ohjauksen näkökulmaksi on hyvin tärkeää. Lakiesitys kuitenkin ohjaa esitettyihin tavoitteisiin pääasiassa periaatteina esitettyjen säädösten avulla Tavoitteiden toteutuminen ja

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi

taso riippuvat pitkälti tulevien määräysten sisällöstä, mikä asettaa ne hyvin tärkeään asemaan. Tulevien asetusten määrittelyillä tulee varmistaa ilmastonmuutoksen hillintää koskevan ohjauksen vaikuttavuus.

Rakennuksen käytönaikaisen energian lähde (13 § Lämmitysjärjestelmän arviointi ja 14 § Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus)

Suomen ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan kummatkin nyt esitetyt vaatimukset ovat lieviä ja vastaavasti niiden ohjaava vaikutus jää vähäiseksi.

Päästötietokanta (15 § Kansallinen päästötietokanta)

Kansallisella päästötietokannalla on erittäin suuri merkitys siltä kannalta, että vähähiilisen rakentamisen suunnittelu- ja korjausratkaisuja voidaan arvioida, vertailla ja optimoida. Sitä voidaan pitää välttämättömänä edellytyksenä vähähiilisen rakentamisen ohjauksessa ja edistämisessä.

Olennaiset tekniset vaatimukset (29 § Rakentamiselle asetettavat vaatimukset)

Esityksen mukaan olennaisiin teknisiin vaatimuksiin on tulossa kaksi uutta vaatimusta, joista toinen koskee vähähiilisyyttä ja toinen niin sanottuja elinkaariominaisuuksia. Nämä molemmat ovat tärkeitä uudistuksia.

Vähähiilisyys (38 § Rakennuksen vähähiilisyys)

Vähähiilisyyttä koskevan vaatimuksen mukaisesti rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla vähähiiliseksi. Uuden rakennuksen tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki on raportoitava rakentamislupaa varten tehtävässä ilmastoselvityksessä. Lisäksi esityksen mukaan arvioinnin on katettava rakennuksen elinkaari tai laajamittaisesti korjattavan rakennuksen korjauksen ja sen jälkeisen elinkaaren vaiheet.

Esityksen mukaisista ilmastoselvitystä koskevista vaatimuksista erityisesti hiilijalanjälki on erittäin hyvä uudistus ja välttämätön Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Vaatimuksessa keskeinen ja erittäin hyvä asia on elinkaaren huomioon ottaminen. Tämä merkitsee, että rakennuksien ilmastovaikutuksia arvioidaan paitsi energiankulutuksen pohjalta myös elinkaaren aikainen materiaalien käyttö ja niiden kaikkinainen päästövaikutus huomioon ottaen. Uudistus on hyvin tarpeellinen rakentamisen ympäristövaikutuksien säädösohjaukseen, joka on tähän asti keskittynyt vain energiaan. Energia on edelleen tärkeää sekä resurssi- että päästönäkökulmasta, mutta sen rinnalle tulevat nyt rakentamista palvelevan teollisuuden, työkoneiden ja kuljetusten päästövaikutus.

Vähähiilisyyttä koskevan vaatimuksen lopullinen merkityksellisyys riippuu myöhemmin asetuksella määritettävistä raja-arvoista. Suomen ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan tuleva asetus onkin valmisteltava huolella, rakennuksien potentiaalisten päästövähennyksien hyvään tietoon pohjautuen ja sen tulee varmistaa vaatimuksen todellinen vaikuttavuus. Raja-arvojen laadinnassa tulee tarkasti ottaa huomioon eri käyttötarkoituksen rakennuksien mahdollisuudet sekä mahdollisista muista syistä aiheutuvat tarpeet koskien raja-arvojen tasoja.

Suomen ympäristökeskus katsoo, että uusi vaatimus on paitsi tärkeä myös hyvin toteuttamiskelpoinen. Rakentamisen toimijoiden keskuudessa vallitsee hyvä yksimielisyys asian tärkeydestä ja varsin suuri valmius vaaditun näkökulman huomioon ottamiseen ja sen vaatimien arvioiden tekemiseen. Muutaman vuoden tarjolla ollut päästötietokanta, joka antaa tuotteiden ja energia- ja muiden palvelujen tyypillistä päästötietoa, on jo aktiivisessa käytössä. Se on omalta osaltaan tukenut ja mahdollistanut lakiesityksen mukaisten arviointien tekemistä ja harjoittelua jo ennen esitetyn lain voimaan tuloa ja on toisaalta aktivoinut rakennustuoteteollisuuden eri aloja kiinnittämään entistä enemmän huomiota ilmastovaikutuksiin ja myös tuottamaan suunnittelijoiden ja rakentajien käyttöön tuotekohtaisia päästötietoja ympäristöselosteiden muodossa.

Vähähiilisyyttä koskevan säädösehdotuksen toteuttamiskelpoisuutta lisää myös se, että rakennusten ilmastovaikutuksien arvioinnin menetelmistä on olemassa laaja yhteisymmärrys perustuen kansainvälisiin ja eurooppalaisiin standardeihin. Olennaista on myös tiiviin pohjoismaisen yhteistyön avulla saavutettu yhteisymmärrys rakennusten ilmastovaikutuksien ohjauksen tarpeellisuudesta, arvioinnin perusperiaatteista sekä arvioinnissa tarvittavan päästödatan laadinnan menettelytavoista.

Elinkaariominaisuudet (39 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet)

Toisena uutena teknisenä vaatimuksena lakiesityksessä on mukana elinkaariominaisuudet. Esityksen mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla elinkaariominaisuuksiltaan ekologiseksi. Suomen ympäristökeskus pitää elinkaariominaisuuksien mukaan ottamista uudessa laajennetussa muodossa erittäin hyvänä vaatimuksena. Näkökulmalla on olennainen merkitys myös sen kannalta, että se oikealla tavalla laajentaa vähähiilisen ja resurssitehokkaan rakentamisen näkökulmaa. Energian ja materiaalien päästövaikutusten rinnalla rakennusten ja niiden osien pitkäikäisyydellä on ratkaiseva vaikutus rakennusten elinkaaren aikana aiheuttamiin päästöihin ja resurssien kulumiseen.

Esityksen perustelutekstin mukaan elinkaariominaisuuksilla tarkoitetaan esityksessä rakennuksen laatutekijöitä, jotka tukevat rakennuksen pitkäikäisyyttä, ehkäisevät ennenaikaista purkamista ja mahdollistavat rakennukseen käytettyjen resurssien hyödyntämisen sen elinkaaren jälkeenkin. Lakiesitys tuo elinkaariominaisuudet mukaan säädösohjaukseen, mutta määrittelee asian vain periaatteelliselta kannalta. Esitykseen sisältyy kuitenkin asetuksenantoa koskeva säädös, jonka mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen tavoitteellisesta teknisestä käyttöiästä, muunneltavuudesta, huollettavuudesta ja korjattavuudesta sekä rakennusosien purettavuudesta. Asetuksilla tulee olemaan ratkaiseva merkitys sekä ohjauksen toteutumiselle ja vaatimustasoille että oikeastaan koko asian konkreettiselle tulkinnalle.

Elinkaariominaisuuksia koskevien viimeaikaisten taustatutkimusten perusteella myös elinkaariominaisuuksien säädösohjaus nähdään alalla tarpeellisena. Rakennusten ja rakennusten osien säilyvyyden, muuntojoustavuuden ja uudelleenkäytettävyyden ohjaamiseen ja edistämiseen tarvitaan uusia menettelytapoja.

Tietomalli (6 luku Lupamenettely 60 § Rakennuksen tietomallimuotoinen suunnitelma)

Tietojen toimittaminen valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa mahdollistaa tietojen käytön valtakunnallisesti sekä kansainvälisesti.

Rakentamislupa (61 § Rakentamislupahakemus)

Rakentamislupahakemukseen tulee uutena liitettävänä asiana (rakennuskohteesta ja sen laajuudesta riippuen) ilmastoselvitys ja materiaaliselostus.

Suomen ympäristökeskus katsoo, että niiltäkin osin kuin rakennus ei tule kuulumaan raja-arvo-ohjauksen piiriin, ilmastoselvityksen vaatimus on tarpeellinen. Lähes kaikkea rakentamista koskevat ilmastoselvitykset tulevat merkittävästi lisäämään ymmärrystä rakennusten päästöihin vaikuttavista valinnoista ja auttavat toimijoita asettamaan tavoitteita ja tekemään vähähiilistä rakentamista edistäviä valintoja.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (72§ Rakennuksen viranomaiskatselmusten tietojen julkaiseminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä ja 73 § Rakentamisen lupiin liittyvien tietojen julkaiseminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä)

Lakiesityksen mukaan sekä rakennuksen viranomaiskatselmusten että itse lupien tiedot tulee julkaista rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä. Suomen ympäristökeskus pitää tietojen julkaisemista rakennetun ympäristön tietojärjestelmään erittäin tärkeänä lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Nykyistä laajempi ja ajantasaisempi tieto rakennushankkeista ja rakennuksista mahdollistaa lain toimivuuden seurannan ohella monia uusia tiedon hyödyntämismahdollisuuksia sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Jatkossa myös rakennus- ja kaavatietojen yhteiskäyttö on mahdollista, minkä ansiosta saadaan uutta valtakunnallista tietoa esimerkiksi käyttämättömästä rakennusoikeudesta. Kuntien työ helpottuu, kun tieto rakennuksista toimitetaan valtiolle vain kerran, rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, joka jakaa sen muille valtion viranomaisille.

Käyttö- ja huolto-ohje (12 luku Rakennuksen käyttö ja kunnossapito 139 § Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje)

Lakiesityksen mukaan uudelle rakennukselle ja korjaamisen toimenpidealueelle on laadittava käyttö- ja huolto-ohje. Suomen ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan käyttö- ja huolto-ohjeeseen liittyvät nykykäytännöt ovat puutteellisia ja huomattavaa parantamista käyttö- ja huolto-ohjeiden laatimiseen, sisältöön, ylläpitoon ja hyödyntämiseen tarvitaan. Mitä enemmän tavoitellaan erittäin hyvää säilyvyyttä, muuntojoustavuutta ja uudelleenkäytettävyyttä, sitä enemmän korostuu tarve esittää nykykäytäntöjä huomattavasti tarkempaa ja huolellisesti ylläpidettävää tietoa ja ohjeistusta kattavasti rakennuksen tuotteille ja osille.

Lakiesityksen mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen sisällöstä ja tietojen koneluettavasta muodosta. Asetuksen sisällölle kohdistuukin huomattavia vaatimuksia käyttö- ja huolto-ohjetta koskevien tarpeiden täyttymiseksi.

Lausunnon on laatinut erikoistutkija Tarja Häkkinen. Lausunnon valmisteluun ovat lisäksi osallistuneet hankepäällikkö Päivi Malmi ja projektipäällikkö Teemu Pekkanen.

Suomen ympäristökeskus SYKE | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi