11.11.2024

Ympäristöministeriön vastine talousvaliokunnalle rakentamislain korjaussarjan lisäkysymyksiin (HE 101/2024 vp)

Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta vastata kysymyksiin.

1. Onko estettä pidempään siirtymäaikaan, jonka aikana toimialan kanssa voitaisiin kehittää päästökertoimia ja yhtenäisiä laskentasääntöjä.

Asiassa olisi tärkeä edetä hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti siten, että raja-arvot valmisteltaisiin nyt notifioidun vähähiilisyyden arviointimenetelmän ja kehitetyn kansallisen päästötietokannan perusteella. Suunnitelman mukaisesti raja-arvoja valmisteltaisiin vuonna 2025, jotta vuoden 2026 alusta olisi mahdollista saattaa rakentamisen vähähiilisyyden ohjaus voimaan. Pääosa sidosryhmistä on jo pidempään korostanut, että ohjaus tulisi saada pikaisesti voimaan. Isoimmat kaupungit ovat ehtineen jo asettaa omat raja-arvonsa tai suunnittelevat niiden asettamista. Muita maita, kuten Tanska ja Ruotsi, on edennyt ohjauksen toteuttamisessa Suomen ohi.

Hallituksen esityksen valmistelun lähtökohtana on ollut, että ilmastoselvitys laaditaan vain niille rakennuksille, jotka ovat raja-arvo-ohjauksen piirissä. Tämän on katsottu vähentävän kuntien hallinnollista taakkaa ja vähentävän kustannuksia. Mikäli raja-arvo-ohjauksen siirtymäaikaa pidennettäisiin vielä hallituksen esitystä pidemmälle, olisi perusteltu soveltaa samaa siirtymisajan pidennystä myös ilmastoselvityksen laatimisvelvoitteeseen.

Isot periaatteelliset muutokset, kuten paikallisten kertoimien käytön salliminen, tarkoittaisi, että ohjauksen voimaantulo saattaisi siirtyä useita vuosia eteenpäin. Sen lisäksi seuraavassa on lyhyesti kuvattu, mitä suoria ja epäsuoria haasteita näemme siirtymäajan pidentämiselle.

Uudelleen laaditun rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD) mukaan direktiivin määräykset on implementoitava 29. toukokuuta 2026 mennessä. Mikäli käynnistämme uudelleen työn rakennusten vähähiilisyyden arvioinnin laskentasäännöistä, on riskinä, että emme pysty noudattamaan direktiivin toimeenpanon aikataulua. Euroopan komission on määrä antaa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2025 delegoitu säädös, jossa vahvistetaan unionin kehys elinkaarenaikaisen ilmakehän lämmitysvaikutuspotentiaalin kansallista laskentaa varten. Delegoidun säädöksen reunaehtoja on noudatettava kansallisissa laskentamenetelmissä. Vielä ei tiedetä lainkaan, mitä komission delegoitu säädös tulee pitämään sisällään, mutta arviointimenetelmämme on notifioitu, eikä siihen saatu kommentteja Euroopan komissiolta, eikä muilta jäsenvaltioilta. On Suomen edun mukaista, että meillä on mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esitetty rakennuksen hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen laskentamenetelmä, jossa on otettu Suomen erityistarpeet. Suomen laskentamenetelmä voisi toimia malliesimerkkinä muille Euroopan unionin jäsenvaltioille.

Toisaalta Euroopan komissiolle on luvattu elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) rahan suhteen, että lain uudistus toteutetaan asteittain vuodesta 2023 alkaen siten, että viimeiset määräykset hyväksytään 30.6.2026 mennessä. Lupaukseen kuuluu se, että asetetaan rajat rakennushankkeiden hiilidioksidipäästöille rakennuksen

elinkaaren aikana. Lisäksi mukana on laskentamenetelmästä säätäminen ja tietokannan kehittäminen vähähiilisen rakentamisen mahdollistamiseksi. Tämänkään vuoksi siirtymäaikaa ei voida säätää pidemmäksi, kuin mitä nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on ehdotettu. Raja-arvo ohjauksen toteuttaminen tuon lupauksen mukaisesti ei ole realistista, jos seuraavaksi keskitytään energian laskentasääntöjen ja skenaarioiden luontiin. Komission kanssa tehty elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) implementointipäätös on sitova. Rakentamislaki, kuten kaikki Suomen RRF kansallisen suunnitelman uudistukset ovat komissiolle erityisen tärkeitä. Jos emme kykene Suomena vastaamaan sovittuihin tavoitteisiin, syntyy reaalinen mahdollisuus komissiolle rankaista Suomea tavoitteiden toteuttamisesta jättämistä. Tällöin tavoitteiden toteuttamatta jättämisestä syntyisi rahallinen menetys Suomen kokonaissaantoon, vaikka toimenpide ei ole rahoitettavien investointien listalla.

Mikäli päädyttäisiin siihen, että arvioinnissa voitaisiin käyttää kaukolämmön osalta vaihtoehtoisena tapana standardin EN 15804+A2 mukaista ympäristöselostetta, minkä rakentamislaki sinänsä mahdollistaisi, energia-alan tulisi vakioida arvioinnissa käytettävät skenaariot. Ala on ollut tietoinen rakennusten vähähiilisyyteen liittyvän ohjauksen kehittämisestä ja suunnitelluista laskentasäännöistä jo pitkään. Tällä hetkellä ei ole varmuutta siitä, että energiateollisuus saisi kohtuullisessa ajassa kehitettyä vaadittavat laskenta- ja varmennusmenetelmät, joihin kaikkia osapuolet voisivat sitoutua.

Energian tuotannon vähähiilistyminen ei kuulu ympäristöministeriön toimivallan piiriin, vaan sen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toiminta-alueelle. Ministeriö ei lähtökohtaisesti osallistu rakentamisen standardien valmisteluun ja kehittämiseen, vaan ne ovat niin sanotusti alan Euroopan laajuisessa yhteistyössä laatimia, mistä juontuu myös niiden yleinen hyväksyttävyys, johon hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 56–57) viitataan. Perusteluissa esitetään, että vähähiilisyyden arvioinnissa voitaisiin käyttää kansallisen päästötietokannan tietojen lisäksi myös muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja. Tällaisina tietoina olisi pidettävä yleisesti hyväksyttyä yhtenäistä menetelmää käyttäen määritettyjä rakennustuotteen teknisiä ympäristöominaisuustietoja. Tällaisia valmistajan tuotekohtaisia tietoja olisi pidettävä luotettavina ja asianmukaisina, sillä ne perustuvat elinkaarianalyysiin, standardoituun menetelmään ja antavat vertailukelpoiset tiedot valmistetun tuotteen tai tuoteryhmän ympäristövaikutuksista kuten hiilijalanjäljestä. Tämän vuoksi ministeriön alan kanssa laatima arviointimenetelmä perustuu nimenomaisen kestävän rakentamisen eurooppalaisille EN-standardeille, Level(s).

Hallituksen esityksen mukaisesti raja-arvon alittuminen tarkistetaan vasta rakennuksen valmistuttua. Raja-arvoasetus on suunniteltu koskemaan niitä rakennuksia, joille haetaan rakentamislupa 1.1.2026 jälkeen. Sillä oletuksella, että rakentaminen kestää keskimäärin noin kaksi vuotta, raja-arvoasetusta aletaan soveltaa vasta vuodesta 2028 alkaen. Jos raja-arvojen valmistelua siirretään, siirtyisi myös raja-arvojen soveltamisaika alkavaksi vasta 2030 jälkeen. Suomen tavoitteena on olla ilmastoneutraali viimeistään vuonna 2035. Mikäli raja-arvo-ohjausta edelleen siirretään, keinovalikoima päästä tähän tavoitteeseen pienenee. On muistettava, että rakennettu ympäristö tuottaa noin kolmanneksen Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Olisi rakentamissektorin edun mukaista, että raja-arvot voitaisiin ottaa pienin askelin käyttöön, eli raja-arvojen kiristys voisi tapahtua vähitellen ajassa.

Paikallisten kertoimien käyttöönotto tarkoittaisi sitä, että raja-arvo-ohjauksen valmistelu pitäisi aloittaa lähes kokonaan alusta. Pelkkä lakitekninen haaste monimutkaisine raja-arvoineen, niihin liittyvine selvitystöineen ei olisi haasteista isoin. Jos energian osalta löydettäisiin ratkaisu, niin paikallisten kertoimien sallimisella luotaisiin useita muita hankalia ratkaistavia kysymyksiä liittyen muun muassa eri alueiden tasapuolisuuteen ja

yhdenvertaisuuteen rakentamishankkeeseen ryhtyvien välillä. Seurauksena voisi olla esimerkiksi, että samoilla suunnitelmilla ei saisi viranomaishyväksyntää kaikissa Suomen kunnissa.

2. Onko periaatteellista tai sisällöllistä estettä valitusoikeuden rajaamiseen vain, hankkeisiin, joihin sovelletaan YVA-lakia?

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan valitusoikeus pohjautuu rakentamislain muihin valitusoikeuksiin ja on niihin vertautuen laaja, sillä puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla ohitetaan kaavoitus ja sen valitusmahdollisuudet. Yhteisöjen valitusoikeus on laajempi puhtaan siirtymän sijoittamisluvan valitusoikeutta koskevassa 179 a §:ssä kuin rakentamisluvan valitusoikeutta koskevassa 179 §:ssä. Yhteisöillä on näin ollen valitusoikeus kaikkiin puhtaan siirtymän sijoittamisluvan mukaisiin hankkeisiin eikä vain niihin, jotka edellyttävät YVA:a.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan lausunnolla olleeseen versioon sisältyi myös RED III -direktiivin nopean kehittämisen alueiden implementointi. RED III -direktiivissä on tarkoituksena vapauttaa nopean kehittämisen alueita YVA-lain mukaisesta arvioinnista. Näin olleen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan mukaisia hankkeita ei haluttu rajata vain YVA-lain mukaisiin hankkeisiin. Osa hankkeista voi vaatia YVA-lain mukaisen tarkastelun ja osa ei.

Jos puhtaan siirtymän sijoittamisluvan valitusoikeus rajattaisiin koskemaan vain YVA-hankkeita, ei valitusoikeutta olisi niistä hankkeista, jotka eivät ole YVA-hankkeita. Tämä johtaisi siihen, että puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla rakennettavien hankkeiden luetteloon voisi kuulua vain YVA-hankkeita, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista. On kovin vaikeaa ajatella, että valitusoikeus olisi vain osaan listan hankkeista.