

Asia: VN/12383/2021

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

##### Säädösmuutoksen tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksen säännöksillä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuudesta asetetaan laskennalliset minimivaatimukset uusiutuvan energian osuudelle rakennuksen kokonaisenergiasta uudisrakentamiselle ja laajamittaiselle korjaukselle. Ehdotetulla lailla pantaisiin osaltaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (RED II -direktiivi), joka annettiin 11.12.2018.

Esityksen perusteluna on todettu myös pääministeri Marinin hallitusohjelman (2019) kohdan 3.1 linjaus: ”Fossiilisen öljyn käytöstä lämmityksessä luovutaan asteittain 2030-luvun alkuun mennessä. Valtion ja kuntien kiinteistöjen öljylämmityksestä luovutaan vuoteen 2024 mennessä. Kannustetaan öljylämmitteisiä kiinteistöjä siirtymään muihin lämmitysmuotoihin 2020-luvun aikana erillisellä toimenpideohjelmalla.”

Hallituksen esityksen tavoitteissa todetaan, että RED II -direktiivillä veloitetaan jäsenvaltiot asettamaan minimivaatimukset uusiutuvan energian osuudelle rakennuksen kokonaisenergiasta uudisrakentamiselle ja laajamittaiselle korjaukselle. Esityksen mukaan uudisrakentamiselle ja laajamittaiselle korjaukselle asetetut vaatimukset johtavat siihen, että näissä tapauksissa rakennusluvan myöntämisen ehtona on se, ettei hankkeen pääasiallisena lämmönlähteenä ole fossiiliset polttoaineet. Hallituksen esityksen vaatimukset koskevat kaikkia muita paitsi puolustushallinnon rakennuksia.

Pidän tärkeänä, että hallituksen esitys tukee uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä rakentamisessa ja sitä kautta ilmastotavoitteiden saavuttamista. Esityksen perusteella direktiivin velvoittavuus sääntelyratkaisun osalta ja esitettävän sääntelyn vaikuttavuus nykytilanteeseen verrattuna jäävät kuitenkin vaille perusteluja.

#### Keskeiset ehdotukset maankäyttö- ja rakennuslain osalta

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) tehtävien muutosten keskeisenä tavoitteen on hallituksen esityksen mukaan uusiutuvan energian käytön lisääminen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan asetettavaksi uusiutuvan energian osuudelle 38 prosentin vähimmäisvaatimus rakennuksen laskennallisesta ostoenergiasta uudisrakentamisessa ja laajamittaisesti korjattaville rakennuksille silloin kun se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Laskennallinen ostoenergia viittaa ympäristöministeriön asetukseen uuden rakennuksen energiatehokkuudesta (1010/2017), ja ympäristöministeriön asetukseen rakennuksen energiatodistuksesta (1048/2017) mukaiseen laskennalliseen ostoenergiiaan, ei toteutuneeseen kulutukseen. Ehdotettu uusi 117 l § uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuudesta tarkoittaisi 1 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvälle velvollisuutta osoittaa rakentamislupaa haettaessa laskelmilla laissa esitetyn vähimmäisosuusvaatimuksen täyttyminen. Riittävä selvitys olisi myös rakennusluvan saamisen edellytys.

Hallituksen esityksen ohella lausuntomateriaali sisältää selvityksen RED II -direktiivin 15 artiklan 4 kohdan vaikutusarvio. Vaikutusarviossa todetaan, että uusiutuvan energian osuus rakennuksen laskennallisesta ostoenergiankulutuksesta alittaa hallituksen esityksen 38 %:n rajan ainoastaan, jos lämmitykseen käytetään ensisijaisena energialähteenä fossiilisia polttoaineita. Tällaisia rakennuksia oli energiatodistusrekisterissä ennen vuotta 2020 valmistuneiksi ilmoitetuissa rakennuksissa 5 407 kappaletta ja uudisrakennusten osalta energiatodistusrekisterissä vuonna 2020 käyttöönotetuissa tai rakennuslupavaiheessa olevissa rakennuksissa 13 kpl. Ennen vuotta 2020 valmistuneista rakennuksista oli käytettävissä yhteensä 88 610 energiatodistusta, joiden perusteella fossiilisen polttoaineen markkinaosuudeksi pääasiallisista lämmönlähteistä tulee 6 % (s. 20). Vaikutusarviossa todetaan myös, että käytettävissä ei ole tilastotietoja lämmitysjärjestelmien muutoksista.

Kiinnitän huomiota siihen, ettei hallituksen esityksestä tai lausunnolla olevasta vaikutusarviointista käy lainkaan ilmi, millä perusteella on päädytty valitsemaan säädösohjaus direktiivin tavoitteiden toimeenpanemiseksi, sillä direktiivin perusteella vaatimustason tarkempi määrittely ja toteutustapa on jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Ottaen huomioon, että fossiilisten polttoaineiden käyttö ei ole tosiasiallisesti vaihtoehto nykyisessä tilanteessa ja korjausrakentamisen osalta esimerkiksi lämmitysjärjestelmän muutokset eivät yksinään toteutettuina tule rakennuslupamenettelyssä käsiteltäväksi, jää sääntelyn tosiasiallinen tarkoitus ja kohde esityksessä epäselväksi.

Säätelymekanismin valinnan tulisi olla paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi pidän tärkeänä, ettei rakennuslupaprosessiin luoda uusia velvollisuuksia, joiden tavoitteet olisivat saavutettavissa tai jo saavutettu myös muilla tavoin. Erilaisten lupaprosessiin liittyvien laskelmien ja dokumentaatiotarpeiden ei tule lisätä rakentamisen kustannuksia. Ympäristöministeriön olisi tarpeen ottaa kantaa siihen, miten säädösohjauksella saavutetaan tavoitteet tehokkaammin kuin vaikkapa alalla käytössä olevin sopimusperusteisin menettelyin ja erilaisin niin sanotuin greendeal-toimenpitein.

Pykälän 5 ja 6 momenteissa säädettäisiin asetuksenantovaltuuksista. Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä eri energiamuotojen uusiutuvan energian osuuden lukuarvoista. Säännöksen perustelujen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin, mikä osuus kustakin energiamuodosta voitaisiin valtakunnallisesti lukea uusiutuvista lähteistä peräisin olevaksi. Pykälän 6 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa säädetyn uusiutuvan energian vähimmäisosuuden laskentatavasta. Perustelujen mukaan uusiutuvan energian vähimmäisosuuden laskentatavasta koskevat säännökset ovat selvästi tekniluonteisia, ministeriön omaa toimialaa koskevia asioita. Sen vuoksi asetuksenantovaltuus ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriölle.

Totean asetuksenantovaltuuksien osalta, että asetusluonnoksia ei ole ollut käytettävissä lausuntovaiheessa lakiehdotuksen kanssa samanaikaisesti. Energia- ja ilmastopolitiikkaan liittyvien toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää korostuneesti hallinnonalat ylittävää yhteistyötä säädösvalmistelussa. Energiajärjestelmien vähähiilisyyden ohella, järjestelmien kustannustehokkuus, toiminta- ja huoltovarmuus edellyttävät kansallisia ratkaisuja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden laskemiseksi ja määrittämiseksi. Direktiivin sisältötavoitteiden mukaisesti tätä varten tulisi olla läpinäkyvät ja yksiselitteiset säännöt. Rakentamisessa myös vaatimusten ennakoitavuus on keskeisessä asemassa.

Kansallinen strategiatyö esimerkiksi sektori-integraation kehittämistarpeista koskien teollisuuden, liikenteen ja lämmityksen kytkeytymistä sähkö-, kaukolämpö- ja kaasuverkkojen kautta toisiinsa on vireillä työ- ja elinkeinoministeriössä. Rakentamiseen liittyvien energia- ja lämmitystapamuotojen laskentamenetelmien kehittämisessä tulisi pyrkiä ratkaisuihin, joissa lainsäätäjä ei ennakolta ohjaa lämmitystä ja energiaa koskevia valintoja niin, että ratkaisut voisivat estää tulevien energiateknologisten ratkaisuiden kehittymistä tai käyttöönottoa. Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuutta koskevan vaatimuksen ja asetuksenantovaltuuksien osalta hallituksen esityksen tarpeellisuutta tulisi tarkastella ottaen huomioon energiajärjestelmien nopea kehittyminen, sektori-integraatioon liittyvien kehittämistarpeiden monialaisuus sekä rakentamisen vähähiilisyyteen kannustavat energiapoliittiset jo olevat ohjaukset.

Suhde perustuslakiin

Esityksessä on katsottu, että esityksellä ei ole perusoikeusvaikutuksia.

Perusteluissa on todettu perustuslain ympäristövastuu säännöksestä, että vaatimus uusiutuvien energialähteiden osuudesta rakennuksen kokonaisostoenergian kulutuksesta edistää osaltaan terveellisen elinympäristön säilyttämisen perusoikeutta. Sillä korostetaan julkisen sektorin vastuuta ympäristöstä myös rakentamisen lupakäsittelyn yhteydessä.

Kiinnitän huomiota siihen, että osana ympäristöperusoikeuden toteuttamista julkisen vallan toimenpiteiden hiilettömyyden edistämisessä tulee muodostaa kokonaisuus, jossa otetaan huomioon toimenpiteiden vaikutukset myös muihin perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauden toteuttamiseen. Esityksessä ei ole tunnistettu näitä vaikutuksia. Yhtäältä esityksessä tuodaan esiin sääntelyn kohderyhmän vähäisyys ja toisaalta tarve varmistaa, ettei ”fossiilista energiaa käyttävää päälämmitysjärjestelmänä enää asenneta myöskään laajamittaisten korjausten yhteydessä”. Tätä tavoitetta vahvistavat toukokuussa lausunnolla olleet luonnokset fossiilisesta öljylämmityksestä luopumisen toimenpideohjelmaksi (VN/8365/2021) sekä valtioneuvoston asetukseksi öljylämmityksestä luopumisen avustuksista pientaloille (VN/10683/2021).

Luonnoksessa öljylämmityksestä luopumista koskevaksi toimenpideohjelmaksi ja luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi öljylämmityksestä luopumisen avustuksista pientaloille hiilineutraalisuuden tavoitteet kohdentuvat muun muassa merkittävilta osin yksityishenkilöihin sekä käytettävän lämmitysteknologian hyväksyttävyyteen. Yhden käytössä olevan lämmitysteknologian käytöstä luopumiseen kannustaminen ja käytön tosiasiallinen kieltäminen määräaikaan mennessä ovat perusoikeuksien näkökulmasta eri asioita.

Omaisuudensuoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan. Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut edellytykset mukaan lukien suhteellisuusvaatimuksen. On tärkeä huomata, että lakia alemman asteisella sääntelyllä, saati ohjauksella ei voida puuttua omistajan vapauteen käyttää omaisuuttaan. Omaisuuden suojan näkökulmasta ympäristövastuun toteuttaminen rakentamisen hiilettömyyteen tähtäävissä toimenpiteissä tulee arvioida myös kiinteän omaisuuden käyttöön kohdistuvana rajoituksena, sillä erityisesti olemassa olevan rakennuskannan lämmitysjärjestelmään kohdistuvat muutostarpeet voivat muodostua taloudellisilta vaikutuksiltaan kohtuuttomiksi erityisesti sellaisilla alueilla, joissa omakotitalojen hintakehitys on negatiivinen. Tällöin tulisi tarkastella myös ympäristöperusoikeuden toteuttamiseksi tehtävien omaisuuden suoja heikentävien ratkaisujen korvausvelvollisuutta.

Tärkeää olisi ottaa huomioon asumiseen liittyvät huoltovarmuuskysymykset hiilettömyysvaatimusten ohella siten, että rakentamisen energiahuolto pystytään varmistamaan paitsi ilmastoon liittyvien näkökohtien näkökulmasta myös erilaisten energiahuollon kriisien aikana.

Pidän tärkeänä, että säädösvalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota teknologianeutraalisuuteen ja arvioidaan vaikutukset omaisuudensuojan ohella myös elinkeinonvapauden toteuttamiseen.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Susanna Wähä

Mäkinen Tiina  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia